مبادئ علم وفن الإدارة العامة

في

الفكر الوضعي والنظام الإسلامي

الاستاذ الدكتور

داود الباز

استاذ القانون العام

كلية الشريعة والقانون

جامعة الازهر - فرع دمنهور

والمحامي لدي محكمة النقض

والادارية العليا

مبادئ علم وفن الإدارة العامة
في
الفكر الوضعي والنظام الإسلامي

الاستاذ الدكتور
داود البـــاز
استاذ القانون العام
كلـية الشريعة والقانـون
جـامعة الازهـر - فــرع دمنـــهور
والمحامي لدي محكمة النقض
والادارية العليا

بسم الله الرحمن الرحيم

قال تعالى : (أهم يقسمون رحمت ربك نحن قسمنا بينهم معيشتهم فى الحياة الدنيا ورفعنا بعضهم فوق بعض درجات

ليتخذ بعضهم بعضا سخريا ...)

صدق الله العظيم

[سورة الزخرف : آية ٣٢]

وقال ﷺ : (إن الله تعالى يحب العبد المؤمن المحترف) .

رواه الطبرانى فى الكبير

والبيهقى فى شعب الايمان عن ابن عمر

وسأل عمر بن الخطاب رضى الله عنه أحد ولاته على الأقاليم : " ماذا تفعل إذا جاءك سارق ؟ " قال : أقطع يده . قال عمر : " إذن فإن جاءنى منهم جائع أو عاطل فسوف يقطع عمر يدك ، إن الله قد استخلفنا على عباده لنسد جوعهم ونستر عورتهم ونوفر لهم حرفتهم ، فاذا أعطيناهم هذه النعم تقاضيناهم شكرها . ياهذا ! إن الله خلق الأيدى لتعمل ، فاذا لم تجد عملا فى الطاعة ، التمست فى المعصية أعمالا ، فاشغلها بالطاعة قبل أن تشغلك بالمعصية " .

الفخر بالعلم لا بالجاه والمال والمجد بالجد لا بالجد والخال

كم من فتى وضئ الوجه تحسبه للعلم خلا ولكن فكره خالى

فى المال والجاه أسباب الغرور ومن يغتر بالأهل كالمغتر بالآل

تلك الأمور سحابات تغيرها حوادث الدهر من حال الى حال

لكنه العلم لاينفك صاحبه معظم القدر فى حل وترحال

أفق السماكين بل أعلاه مقعده فى كل حال تراه ناعم البال

إن عاش عاش أجل الناس منزلة أو مات مات بأعظام وإجلال

العلم أنفس شئ أنت داخره من يدرس العلم لم تدرس مفاخره

أقبل على العلم واستقبل مقاصده فأول العلم إقبال آخره

. أخى لن تنال العلم إلا بستة سأنبيك عن تفصيلها ببيان

ذكاء وحرص واجتهاد و وصحبة أستاذ وطول زماد

. كن عالما وارض بصف النعال ولاتكن صلدا بغير الكمال

فان تصدرت بلا آلة صيرت ذلك الصدر صف النعال

بسم الله الرحمن الرحيم

مقدمة عامة

دولة الادارة

تمثل الإدارة فى الجهاز الحكومى ما يمثله القلب من جسم الإنسان وكما أخبر الرسول المصطفى صلى الله عليه وسلم بأن صلاح الجسم أو فساده يرتبط حتما بصلاح أو فساد هذه المضغة ، فإن فساد الجهاز الإدارى (الحكومى) أو تقدمه ، يتوقف إلى حد بعيد على مدى حسن أو سوء الإدارة. ولقد بات من المسلمات أن الإدارة العامة يجب أن تلقى إهتماما متزايد من الحكومة والشعب معا ، لأن مستقبل الحضارة ذاتها يعتمد على التطوير الأحسن فى ممارسة الإدارة ، ولعله من الإنصاف أن نقول : إن الحضارة تنهض على أساس الإدارة الرشيدة . فما من نشاط أو ابتكار أو اكتشاف علمى جديد إلا والإدارة الحسنة كانت له قبل ذلك ظهيرا ونصيرا .

ومنذ ظهور الدولة ، ساد لفترة طويلة مفهوم الدولة الحارسة التى اضطلعت بعبء حماية الأفراد من خلال مرافق الشرطة والدفاع والقضاء . ومنذ أن وضعت الحرب العالمية أوزارها زاد تدخل الدولة فى الميادين الإقتصادية والإجتماعية لتوفير الخدمات وتحقيق الرفاهية تبعا لتزايد مفهوم الحاجات العامة والعمل على رفع المستوى الإجتماعى للأفراد .

ولامراء أن السبيل لتحقيق ذلك هو الأجهزة الحكومية أو المرافق التى أنشأتها الدولة لكفالة تحقيق هذه الغاية .

وقد نمى دور هذه المرافق بشكل ملحوظ بدءا من ميلاد الفرد وحتى يبلغ من العمر أرذله ، فالطفل يولد فى مستشفى ويتلقى حروف الهجاء فى المدارس وينهل المعلومات من مناهجها ، ويتزود بالثقافات العديدة من

الجامعات ثم يتخرج منها للعمل فى المصالح الحكومية . وهو فـــى مســـكنه يستهل يومه بالإتصال بمرفق الكهرباء ثم المياه ، وفى ذهابـــه إلـــى عملـــه يستخدم وسائل المواصلات وحتى وقت فراغه أو لـــهوه فإنـــه يقضيـــه فـــى النوادى أو الحدائق العامة وكل هذه المرافق يقع على عـــاتق الدولـــة عـبء إدارتها لتحقيق أفضل أداء للخدمات بأقل تكلفة وفى أقصر وقت . ولا يتـــم ذلك إلا من خلال زيادة عدد الوحدات الإداريـــة وكـثرة عـدد الموظفيـن العموميين وزيادة حاجة الدولة إلى المال لمواجهة الإنفاق المتناهى . وهكـــذا نقرر بأن التوسع فى مهام ووظائف الدولة الإدارية لايعزى إلى شره القـائمين على الإدارة ونهمهم فى مزيد من السلطة بقدر ما تستوجبه مطالب المواطنيـن من حكوماتهم .

ومن هنا أضحت نظرة العديد من المواطنين فى شتى أرجاء المعمـــورة للإدارة على أنها ينبوع الحياة فى العصر الحديث وقلبه النابض ، بـــل هـــى حجر الأساس للقرن الحادى والعشرين " قرن الإدارة " إن صح لنا أن نسميه. وإذا كان تقدم الدول يقاس بمعايير كثيرة ، فإن القـــرن الحـــادى والعشـــرين سيجعل من الإدارة الرشيدة أول معايير التقدم التى تنهض عليها حضارة غزو الفضاء والكمبيوتر والبث الهوائى ، إذ لايمكن لهذه الحضارة أن تنمـــو وقـــد اتخذت الإدارة وراءها ظهريا .

ولماذا الإدارة ؟

سؤال يطرح نفسه ، ونحن على مشارف القرن الحـــادى والعشـــرين . والإجابة أن إيقاع الحياة فى المجتمع لايمكـــن أن ينتظـــم بـــدون إدارة هـــذا المجتمع الذى يتميز بذيوع البرامج الحكومية الضخمة وكثرة الأجهزة التنفيذية الكبيرة والتى يتزايد التعقيد فيها حسب زيادة حجمها ، فتصبح الحاجة ملحـــة إلى فك طلاسم هذا التعقيد وفهم أسرار نظمها والعناصر المؤدية للنجاح فـــى إدارتها .

حلم وعلم .

ليس من نافلة القول أن نردد هذه العبارة : نعم " حلم وعلم " فى شأن تثنية الإجابة على التساؤل السابق . فمما يؤكد أهمية الإدارة وتعاظم دورها فى بناء الحضارات ، أن التقدم كان فى بدايته فكرة ، تطورت إلى حلم ، فخيال قد يكون عزيز المنال . ومن السهل على الشعوب أن تتمنى ، بيد أن التمنى لايفيد مالم تدب فيه الحياة ، وتخرج الأمنيات والأحلام إلى حيز الواقع والإدراك . والإدارة هى ما يمكن أن نفعله بين الواقع والتمنى ، بين الأحلام والآمال ، والفكرة والإنجازات والتحقيق .

والديمقراطية حلم وأمل ، ورفع مستوى المعيشة بالنسبة لمواطنى الدول النامية Etats en voie de développement أمنية وخيال ، والوسيلة الفنية لتحقيق ذلك هى " الإدارة العامة " فليس هناك فائدة ترجى من أضغاث الأحلام إلا إذا جعل تأويل الرؤيا من العالمين بتأويلها حقا وهو ما تنهض به الإدارة فى الفترة التى تمضى بين الأحلام وتحقيقها .

وسوف نرى في دراستنا – إن شاء الله – كيف أصبحت الإدارة علما – وفقا للمعنى الفنى لهذا الإصطلاح – يدرس فى كليات الحقوق والشريعة والقانون والتجارة والإقتصاد والعلوم السياسية ، بهدف الإسهام فى تخريج أكبر عدد من الدارسين القادرين على تحويل آمال الديمقراطية وقيمها الباقية إلى الحياة العملية فى مجال المدن والمحافظات والمراكز والقرى بل وفى قلب قاهرة المعز .

الإدارة مرآة عاكسة لنظام الحكم .

تقترب الإدارة العامة من سياسة الحكم فى الدولة إلى حد كبير ، ومن الصعب وضع فواصل قاطعة بين السياسة والإدارة . وإذا كان الحكم فى دولة من الدول يواجه مشكلات خارجية وأخرى داخلية فإن الأخيرة منها هى موضوع الإدارة العامة . وعندما يتعامل المواطن مع الإدارة العامة فى

وطنه يشعر أنه يتعامل مع سياسة الحكم فيها ، فالإدارة العامة هـــى جـانب الحكم الملموس للشعب والتى يتجه إليها الجمهور فى حياتــه ، ولا يعنيــه أن تكون الحكومة دستورية أو استبدادية ، مادام أن رجال الإدارة الذين يتصـــل بهم يحسنون معاملته ويؤدون واجبهم على الوجــه المنشــود . فــلا تظــهر الحكومة له رأى العين إلا فى الإدارة ، ممثلـــة فــى أشــخاص الموظفيــن العموميين ، فنظام الحكم كله حسن إن أحسنوا وقبيح إن أساءوا .

والإدارة الرشيدة يمكنها دون مراء أن تكفر عن كثـــير مــن ســيئات وأخطاء السياسة والسياسيين ، وأن تقدم لجمهور المواطنين مـــن الخدمـات العامة ما يصرفهم عن سوء تتبع أخطاء الوزراء والبرلمــــانيين ، ســيما إذا أخلفوهم ماوعدوهم به فيكذبهم الجمهور بما يقولون ولا يستطيعون صرفا ولا نصرا . وما من هـــدف أنبــل لزعيــم حــزب أو رئيــس وزراء مــن أن يهــــــــــئ لدولته إدارة نزيهة وذات فعالية ، إذ إنه سيدرأ عنـــها بذلـــك أخطارا عديدة ، ويزودها بأنجح الأسلحة التى تمكنها من الوثوب إلى العــــلا وتتبوأ مكانتها المتميزة بين الدول .

والإدارة العامة الرشيدة التى تعمل علـــى راحــة المواطنيــن وقضـــاء مصالحهم وتذليل مشاكلهم ورفع مستوى معيشتهم ، بإخلاص وتفان وصـــدق وتبتعد عن الإعلان والدعاية ، أحق بإعجاب الجمهور وأليق بتقديره من تلـــك الخطب الرنانة والحملات السياسية التى لاتخلو من هوى جـــامح أو مطمـــع شخصى ، وتلك الإدارة هى أفضل أنواع الحكومات .

ولذا لم يتجاوز شكسبير الحقيقة حين قال " دع الحمقى يتنافسون حـــول أشكال الحكومات إن أفضلها إدارة هو أفضلها قاطبة " (١)

---

(1) " About Forms of government let Fools contest, whitch ever in best administration in the best"

الإهتمام بالإدارة سبيل تقدم للدول النامية

إذا كانت الدول المتقدمة أو الرابية قد أولت الإدارة العامة كثيرا من الإهتمام منذ زمن بعيد ، كما حدث فى أمريكا وفرنسا وانجلترا واليابان ، فإن الدول النامية أحرى وأحوج للسير فى فلكها ، رغبة فى تحقيق ماتصبو إليه من آمال ، وماهى ببالغتها إلا بشق الأنفس فى التقدم والإزدهار .

وليس من الثابت أن نجاح نظام إدارى فى دولة ما يمكن أن يثمر ذات الثمرة فى دولة أخرى ، فلو أن تنظيما إداريا صادف نجاحا فى مجتمع ما وفى وقت ما فليس من الضرورى البتة أن يلقى ذات النجاح فى مجتمع آخر يقوم على عقائد ونظم سياسية واقتصادية مختلفة .

بل إن الإدارة فى البلد الواحد تختلف باختلاف الأوضاع والظروف والمكان والسكان ، فبيئة الإدارة مظهر وأثر للبيئة الإجتماعية ككل ، والإثنتان وجهان لعملة واحدة .

الاهتمام بدراسة الإدارة العامة فى أرض الكنانة (مصر)

على ضفاف نهر النيل نشأت الحضارة المصرية القديمة وطبقت الدولة الفرعونية إدارة حكومية منظمة . ولعل الطبيعة الزراعية فى مصر واعتمادها على مياه النيل ، استلزم اللجوء إلى التركيز الإدارى من قبل الملوك ، لتنظيم توزيع المياه وجباية الضرائب وحماية الحدود . ويعتبر بناء الأهرام من أبدع الآثار التى تدل على مدى تقدم الفن الإدارى والهندسى

فالإدارة فى مصر عريقة ولها جذورها التاريخية ، ومازال النيل يجرى وفى جريانه حث لسير الإدارة وتطورها . بيد أن الإدارة المصرية لم تكن فى تاريخها السحيق نموذجا للكفاءة ، وليس المجال هنا تتبع سير هذه الإدارة حتى وقتنا الحالى . وفى رأيى أن الإهتمام بالإدارة العامة فى مصر بدأ عقب قيام ثورة يوليو عام ١٩٥٢ التى جعلت من بين أهدافها " القضاء على

الفساد وتحقيق الإصلاح الإدارى " بعد أن عانى الشعب أمدا طويلا ، ومازال يعانى من بطء الجهاز الإدارى وتعقيداته وبيروقراطيته ، وأجمع الرأى على الحاجة الملحة لإصلاح ذلك الجهاز وتطويره ليكون الإداة الفعالة فى تحقيق هذا الهدف .

وفى سبيل إدراك هذه الغاية عنيت كليات الحقوق بدراسة علم الإدارة العامة إلى جانب القانون الإدارى منذ عام ١٩٦٠ حين تقرر تدريس مادة الإدارة العامة كمادة اختيارية ثم أصبحت مادة إجبارية منذ عام ١٩٧٠ . ومنذ ذلك الوقت بدأت الدراسات الإدارية فى طريقها إلى الإكتمال ، على نحو يمكن معه القول بأن الفضل فى دراسة الإدارة العامة يرجع إلى رجال القانون العام المعنيين بدراسة الدستور والقوانين واللوائح وغيرها [١].

ولما كان خريجو الجامعات المصرية يدلفون إلى الإدارات ، ويباشرون الوظائف الحكومية مباشرة - فى وقت غياب البطالة - دون المرور بفترة إعداد خاصة ، كان من الضرورى أن يتلقوا بعض المبادئ الأساسية فى الإدارة العامة خلال مرحلة الليسانس ، بعد أن يكون طالب القانون قد تشوب وأحاط بعلم القانون من جميع جوانبه . فلا تقتصر رؤيته للجهاز الإدارى على الأساس القانونى فقط ، بل يرجع البصر كرتين ، كرة إلى الجانب القانونى وأخرى للجانب الإدارى فى الجهاز الحكومى ، الأمر الذى يساعده على فهم النظام الذى يحكم الجهاز الإدارى فى مباشرته للعملية الإدارية ، وهو ماليس له عنه غناء ، بل هو لازم لشباب هذا الجيل الذى يواجه العمل لبناء مجتمع متطور من خلال إدارة ديمقراطية تحقق وسائل العملية الإدارية بكفاءة تصرف عن ذهنه أمل البحث عن تأشيرة دخول إحدى الدول الأوربية أو السعى الحثيث لدى الأقارب والمعارف للعمل فى إحدى دول البترول .

---

(١) هذا بالنسبة للمستوى الأكاديمى ، أما على الصعيد الرسمى فقد قامت الحكومة بإنشاء العديد من المعاهد الإدارية منها : معهد التخطيط القومى والمعهد القومى للإدارة العليا وأكاديمية السادات للعلوم الإدارية .

إن مصر غنية بالكفاءات ، وحباها الله كثيرا مـــن الإمكانـــات ، ولكــن المشكلة بالنسبة لها تكمن فى سوء الإدارة . ومن الأمور التى تدعو للأسى أن هذه المشكلة لم تلق الإهتمام الكافى من المسئولين ، وليس لهم فى قعودهم عن الإصلاح الإدارى عذر به يعتذرون ، وليس لهم فى إهمالهم لإصــلاح الإدارة – الركن الركين فى الدولة – حجة بها يحتجون ، فالمشكلة واضحة ووسائل الاصلاح معروفة ، وماكان يطلب منهم إلا أن يفكروا فيها ويجدوا فى تحقيقها . ولذا فإنى أنادى الجمهور وأقول له عن أولئك المسئولين : وقفوهم إنهم عـن الفساد الإدارى مسئولون ، وهو فى أغلب الوقت للتعقيد الإدارى مستسلمون .

إن الحل لايحتاج إلى مال وفير أو حنكة خبير بقدر مايحتاج إلى الإهتمام بالإنسان ومراعاة حاجاته الأساسية ، فـــالمصرى كمـــا يقـــال : (هـــايفضل مصرى النيل رواه والخير جواه) فكيف يستثمر هذا الخير ؟

إن المصرى لم يتغير وإنما الذى تغير هو الإدارة ومناخ العمـــل ، فقــد أخفقت الإدارة فى استثمار الثروة البشرية وباءت نظمها بالفشل فى اســتنهاض همة الموظف أو العامل فى الداخل ، بينما فازت الدول الأوربية والخليجيـــة باستثمار طاقته من خلال نظمها الإدارية ، فالمصرى فى أوربا ودول البترول أكفأ الموظفين وأنشط العمال ، وأقواهم صـــبرا وجلـــدا ، وأولـــهم مبـــادرة وابتكارا، وهو فى بلده موظف خامل وعامل كسول ، يحسب العمـــل بقــدر مايلقى من عائد لايفى بطعامه وأجرة مسكنه وكســـوة أســـرته إلا بالكـــاد ، ويسائل نفسه كثيرا ، كيف يدبر أمور معيشته والقيام على شئون أسرته بشكل واصب ؟ وفى مخيلة الكثيرين أن شيئا من المعجزات أو الكرامـــات يصيبـــه دون أن يدرى ، وأنه لافائدة من اللحاق بقطار التقدم ، فمهما هرعنا خلفه فلن يمكننا اللحاق به اللهم إلا إذا أوقفه أحد المسئولين .

والحـــــل ؟

إجابات عديدة من زوايا مختلفـــة ، وفـــى نظـــرى أن الحل السليم هو

الإهتمام بإنسانية الإنسان الذى كرمه ربه ونفخ فيه من روحه وأمر الملائكة أن يقعوا له ساجدين تقديرا له ، فقد آن الأوان أن يقدر الإنسان المصرى .

إن الذى اهترأ فى مصر - منذ سنين عددا،ليس المرافق أو ميزان المدفوعات أو شبكة المواصلات ، لكن الذى اهترأ هو الإنسان المصرى ذاته فأضحى فى مسيس الحاجة إلى الإصلاح .

وما هو طريق الإصلاح ؟

إنه تربية الضمير وتعويد الفرد على أن يحترم مافى اللوحة التى ترفع كثيرا فى مقار العمل والإدارات " إن الله يحب إذا عمل أحدكم عملا أن يتقنه" .

إنه الإستشعار الدائم بحفر معانى المراقبة لله فى الذاكرة ، لا فى تابلوهات تزين بكثير من الديكورات حول الآية الكريمة " وقل اعملوا فسيرى الله عملكم ورسوله والمؤمنون " .

ولسوف يكون الإصلاح سرابا يحسبه الظمآن ماء حتى إذا جاءه لم يجده شيئا ، إذا لم ينهض على دعائم الإيمان بالله نحركه فى أعماق القلوب وجنبات الضمائر وذلك هو الخير الموجود فى المصرى .

ومما تقدم نقرر أن الحل هو أن يستدعى الإسلام ليحكم ويسود ، لا أن يرفع شعارا فقط فنلقى مصير عاد وثمود .

وإذا قلنا الإسلام تعرف فى وجوه الذين يفزعون منه المنكر ويكادون يسطون بالذين يطالبون به ، ويرى أولئك أن تطبيق الإسلام لايتفق ومشارف القرن الحادى والعشرين .

ولأولئك أقول : إذا كنا نلتمس العذر لغير المسلمين ، فأى عذر لمن آمن بالله ربا وبالإسلام دينا ، وأى جواب لهم فى يوم لاينطقون ولا يؤذن لهم فيعتذرون . ليس فى الإسلام مايزعج الذين ينظرون إليه وتدور أعينهم

وسلقوا الذين نادوا به بألسنة حداد . وأولئك ومن على شاكلتهم الذين إذا دعوا إلى الله ورسوله ليحكم بينهم ، تكفل القرآن بالحكم عليهم .

وخير ما يمكن أن نقدمه لأولئك الذين ألفوا السير على نهج الغرب وفقط وهم على آثارهم يهرعون ، أن نقدم لهم مافى الإسلام من مبادئ الإدارة العامة بغية إقرار العدل والمساواة والإزدهار والطمأنينة . وما كل ما يتمنى المرأ يدركه ، فالمبادئ والأصول التى تقوم عليها الإدارة الإسلامية أكثر بكثير من أن يتضمنها هذا السفر الصغير ، بل تحتاج إلى مجلد كامل .

ولذا سوف نقتصر على دراسة أهم موضوعاتها ، تاركين للطالب والقارئ أن يستكمل دراسته ومعرفته بالرجوع إلى المؤلفات العديدة فى هذا المجال ، تمهيدا لإعمال فكره فى الإستقراء والبحث لتطبيق مادرسه على ما يواجهه من مشكلات ، بحيث إذا أتيحت له فرصة العمل فى إدارات الدولة شارك فى دعم نظمها وزيادة فاعليتها من أجل ازدهار المجتمع وتقدمه وتحقيق الرفاهية لبنى وطنه . وفى أرض الكنانة (مصر) نسمع بين حين وآخر دعوة للصحوة الكبرى ولا يتصور أن تكون الجامعة بمعزل عن مواكبة الصحوة ، فالدراسة الجامعية تتناول مايعن للأمة فى آن وآت ، تحدد الداء وتقترح الدواء .

والأمة الإسلامية تجابه اليوم قضايا عديدة تحاول التغلب عليها بحثا عن عزتها الغابرة ومجدها الغارب ، ولا يخالجنى أدنى شك فى أن أقرر أن درب الوصول إلى العزة والمجد ، هو استنقاذ الفكر الإسلامى مماران عليه من ضعف واستعجام ، وتلك - ورب الكعبة - قضية خطيرة وبالإهتمام جديرة. ومن ثم تبرز مدى الحاجة إلى إظهار الفكر الإسلامى فى شتى الميادين وفروع المعرفة والبحث ، والتى تكاد ترقى إلى مرتبة فرض العين على كل قادر . فما أحوجنا لذلك بعد أن لبث المسلمون تحت نير الإستعمار أحقابا وكانت دارهم للمحتلين مآبا وخيراتهم للمعتدين بردا وشرابا .

لهذا وذاك كان من الضرورى أن تساير هذه الصحوة جهود مخلصة

تكشف زيف المخادعين فيذرفون الدمع الذى تفيض به أعينهم مما عرفوا من الحق وتثبت بالقول الثابت خطى المؤمنين .

خطة البحث والدراسة

سوف تكون دراستنا لمادة الإدارة العامة فى حدود الزمن المقرر لها وفى اطار هذا المؤلف على النحو التالى :

فصل تمهيدى : ماهية الإدارة العامة وطبيعتها .

الباب الأول : العملية الإدارية وأركانها الموضوعية .

الباب الثانى : العملية الإدارية وأركانها العضوية .

متبعين فى ذلك منهج الدراسات الموازنة بين الفكر الإدارى الوضعى والفكر الإدارى الإسلامى ، بادئين بطرح الفكر الوضعى ثم نعقب عليه بالفكر الإسلامى ، لأن الشريعة الإسلامية حاكمة ، والحكم على الشئ فرع عن تصوره ، ومن هنا نقدم التصور الوضعى أولا . ولا يجهلن أحد على فيدعى أن الفكر الإسلامى نقل عن الفكر الوضعى - فمعاذ الله - على حد تعبير أستاذنا الدكتور محمد طلعت الغنيمى - أن أستنبط قانون الكمال من قانون الإقلال .

وحسبى أن أوضح للقارئ كيف أن الشريعة السمحة الغراء قد قادت الأمة إلى العزة والرفعة على نحو تضرب به الأمثال وتقصر عن الثناء عليه المعلقات الطوال .

والحمد لله بكرة وعشيا ، جهرة ونجيا ، عسى ألا أكون بدعاء ربى شقيا.

إنه من وراء القصد وهو المستعان .

المؤلف

دكتور / داود الباز

الاسكندرية ١٩٩٨

فصل تمهيدى

ذاتية الإدارة

(مفاهيم أساسية ومداخل)

المبحث الأول

نشأة الإدارة العامة وتطورها

ترتبط نشأة الإدارة العامة بوجود المجتمع السياسي ، فهي قديمة موغلة في القدم ، وترتد إلى الحكومات القديمة،فبعد نمو المجتمع وتشابك المصالح فيه اعتبرت الإدارة العامة عاملا أساسيا لتنظيم الأعمال وتقديم الخدمات .

ويذكر المؤرخون أن الإدارة تعود في نشأتها ، إلى الحضارات القديمة ، كالحضارة المصرية والصينية والإغريقية والرومانية . ولكن الإدارة العامة في تلك العهود الغابرة كانت ترتكز على التقاليد والعادات والخبرة والممارسة أكثر من ارتكانها على الجهد المبذول لاكتشاف المبادئ والقواعد التي تستهدف تحقيق الأهداف ، بعبارة أخرى كانت ترتبط بالأشخاص ارتباطا كبيرا .

غير أن الإدارة العامة بالمعنى المتعارف عليه لدى فقهاء الإدارة ، ترجع إلى نهاية القرن التاسع عشر حيث ولدت فكرتها في مجال إدارة الأعمال ومنها انتقلت إلى مجال الإدارة العامة .

وإذا كانت فرنسا تعد الدولة الأم بالنسبة للقانون الإداري ، فإن أمريكا هي الأخرى تعتبر الدولة الأم في مجال الإدارة العامة [1] ، ومهد ميلادها .

---

(١) راجع في ذلك : د. فؤاد العطار ، مبادئ علم الإدارة العامة ، دار النهضة العربية ١٩٧٤ ص ٣١ .

وأول من نبه إلى ضرورة الإهتمام بدراسة الإدارة العامة كعلم هو الرئيس الأمريكي الأسبق وودرو ويلسون الذى كان أستاذا بجامعة بريستون الأمريكية قبل أن يصير رئيسا لأمريكا ، فى مقالته الشهيرة التى مضى عليها نيف وقرن من الزمان والتى نشرتها مجلة العلوم السياسية الأمريكية بعنوان " دراسة الإدارة " لفت أنظار الناس إلى العلم الجديد ، ودعى إلى الإهتمام به والتنظير له وفقا للمنهج العلمى [1] . ولما كانت الإدارة تنبع من البيئة ، فقد دعى ويلسون إلى ضرورة المباعدة بين السياسة والإدارة نظرا لما كان سائدا فى ذلك الوقت من نظام الأسلاب [2] .

ولقيت دعوة ويلسون اهتماما من أمريكى آخر تزعم حركة الإدارة العلمية هو فردريك تايلور [3] Frederick Winslow Taylor الذى يعد

---

(١) د. على الباز : أصول علم الإدارة العامة ، توزيع دار الجامعات المصرية الاسكندرية ص ١١ .

(٢) نظام الأسلاب أو الغنائم Spoil System يعنى أن الحزب الذى يفوز فى انتخابات الرئاسة تعتبر الوظائف العامة بالنسبة له غنيمة يوزعها على أنصاره ومن ساندوه خلال فترة الإنتخابات .

(٣) ولد تايلور فى عام ١٨٥٦ فى ولاية فيلاديلفيا بأمريكا ونشأ وسط أسرة مثقفة ، وكان والداه يتمنيان له أن يدرس القانون بجامعة هارفارد . وفى سني دراسته الأولى تفوق وكان أول فصله ، ويبدو أن ذلك التفوق هو الذى أثر على بصره الذى ضعف ، فنصحه الأطباء بالبعد عن أى دراسة تتطلب بذل مجهود فى التحصيل والإستذكار . ولم ينكر تايلور تفضيله للإحتفاظ بما بقى له من رؤية على مواصلة الدراسة ، فعمل كصبى ميكانيكى ثم تركها وعمل فى إحدى شركات الصلب سنة ١٩٧٨ كعامل بسيط ثم ترقى إلى ملاحظ ، فرئيس مجموعة ، فمساعد مهندس ، ثم كبير مهندسين . ومن خلال خبرته أعد دراسات قدمها إلى جمعية المهندسين التى لم تعرها إهتماما فطبعها فى كتاب نشره على الرأى العام . والعجيب أنه اصر على نكران ذاته فى اقتران حركة الإدارة العلمية باسمه فقد قال أمام مجلس النواب الأمريكى عام ١٩١٢ "... لم يحدث إطلاقا أنى أبديت أدنى رغبة فى إطلاق إسمى عليها ... وأرى من الأفضل إطلاق اسم الإدارة العلمية عليها " . ومفاد ذلك أنه كان ينكر ذاته من أجل الصالح العام . راجع فى ذلك : الدكتور فؤاد النادى ، مبادئ علم الإدارة العامة ١٩٩١ ص ٢٦ .

أب الادارة العلمية Scientific Management . فقد أصدر مؤلفا له فى عام ١٩١١ بعنوان : " مبادئ الإدارة العلمية " The principeles of scientific management. ضمنه العديد من أفكاره ، التى اعتبرت النواة الأولى للثورة العلمية فى مجال الإدارة . وتلخصت أهم أفكار تايلور فيما يلى:

١ - تحقيق الكفاية الانتاجية

وذلك من خلال دراسة الوقت والحركة Time and motion study دراسة غلمية ، وتحليل كل عملية وتحديد الوقت اللازم لإتمامها، والحركات اللازمة لها ، ومن ثم يمكن معرفة مايجب على العامل أو الآلة أن تنتجه فى اليوم أو الساعة مثلا

٢ - التخصص وتقسيم العمل بين الرؤسائ والعمال والفضل بين العمل الفكرى والتنفيذى [1]

فالعمل يلزم أن يقسم بين طبقة الرؤساء (المديرين) وطبقة المرؤوسين (العمال) ، وهذا هو مقتضى الفصل بين العمل الفكرى للمديرين ، والعمل التنفيذى الذى يضطلع به العمال والمستخدمين .

٣ - اختيار العمال وتدريبهم على أسس علمية .

والهدف من ذلك هو أداء العمل بكفاءة وفاعلية ، مما يؤدى إلى نقص التكلفة بالنسبة لصاحب العمل وزيادة الدخل بالنسبة للعمال . وكان غرض تايلور من مؤلفه ، اثبات أن الإدارة علم بالمعنى الفني لهذا الإصطلاح ، تحكمه قوانين محددة ويتضمن قواعد تسري على كافة أنواع النشاط الإنسانى . ورأى أنه إذا طبقت هذه القواعد وتلك القوانين تطبيقا صحيحا ، فإن أثر ذلك سيكون هو الإدارة الحسنة التى

(١) د. أنور رسلان : الإدارة العامة ، دار النهضة العربية ١٩٧٣ ص ٩ .

هى فى ذات الوقت ثمرة التطبيق (١) ومن امريكا انتقلت إلى فرنســـا ، حيث بدأت حركة الإدارة العلمية فى هذه الأخيرة على يد مهندس آخـر، هو الفرنسى هنرى فايول ، الذى يقترن اسمه باسم تايلور باعتبـــار أن أصول الإدارة العامة ترجع إلى أفكارهما .

ولد فايول عام ١٨٦١ وحصل على بكالوريوس هندسة المنـــاجم عـــام ١٨٨٠ ، وفى نفس العام عين مهندسا فى شـــركة التعديــن ، وتـدرج فـى مناصبها حتى وصل إلى مركز المدير العام . ومن خلال خبرته أعد بحوثـــا ودراسات ضمنها مؤلفا له ظهر فى فرنسا عـــام ١٩١٦ بعنـوان : " الإدارة الصناعية والعامة " Administration industrielle et general وأهم الأفكار التى توصل إليها فايول فى مؤلفه ، أنه جعل الإدارة وظيفـــة قائمـــة بذاتها ولها استقلالها عن باقى وظائف المشروع ، هذا من ناحية

ومن ناحية أخرى قرر فايول ، أن علم الإدارة علم يسرى علـــى كـل نشاط أيا كان نوعه وتأسيسا على ذلك قسم فايول نشاط كل مشروع إلى ست وظائف هى :

١ – الوظيفة الفنية La fonction technique وتتمثل فى الإنتاج .

٢ – الوظيفة التجارية La fonction commercial وتتمثـــل فـــى البيـع والشراء .

٣ – الوظيفة المالية La fonction Financiere وتتمثل فى التمويل .

٤ – وظيفة المحاسبة La fonction comptable وتتمثل فـــى الحســـابات والميزانية .

٥ – وظيفـــة الأمـــن La Fonction de securité وتتمـــثل فى حماية

---

(١) أستاذنا الدكتور ابراهيم شيحا ، الإدارة العامة ، المكتب العربى الحديث - الاسكندرية ١٩٨٤ ص ١١٤ .

الأشخاص وأموالهم .

٦ - الوظيفة الإدارية La fonction administrative .

ثم اتجه فايول إلى الوظيفة الإدارية فقسمها إلى عناصر خمسة هى التخطيط Prévoir والتنظيم Organiser والقيادة Commander والتنسيق Coordonner والرقابة Contrôler.

وتلى تايلور وفايول ، فرانك جلبرت وهنرى جانت وغيرهم من الرواد الأوائل فى تقدم الإدارة وصيرورتها علما له مكانته بين العلوم الإنسانية .

من الإدارة الخاصة إلى الإدارة العامة

كان طبيعيا أن تتأثر الإدارة العامة بحركة الإدارة العلمية ، ففى أمريكا اهتم الرئيس تيودور روزفلت بإصلاح الخدمة المدنية ، ونشأت إدارة البحوث البلدية فى مدينة نيويورك لمعالجة مشكلات الإصلاح الإدارى فى المدن الكبرى وفى عام ١٩٢١ صدر قانون الميزانية والمحاسبة الذى جعل التعامل مع الحكومة فى الدولة بأكملها . وقد أنشأ هذا القانون إدارة خاصة بالميزانية، ومنحها الحق فى إدارة ميزانية الحكومة كلها ، وحدد اختصاصات رئيس الجمهورية فى شأن الميزانية ، ثم أنشأ جهاز المحاسبة العامة ليتولى مهمة الرقابة المالية ، ولا يخضع لمساءلة رئيس الدولة ، بل الكونجرس هو الذى يسائله (١).

وفى فرنسا كانت أفكار فايول سببا فى لفت أنظار فقهاء القانون العام إلى ضرورة الاستعانة بها فى تسيير دفة المرافق العامة ، وقام أحدهم وهو الأستاذ / ديبواريشار بوضع مؤلف بعنوان " l'organisation techmiaue de l'etat". قال فيه : " ليس من الصواب فى تنظيم الدولة

---

(١) مارشال ادوارد ديموك وآخرون ، الإدارة العامة ، ترجمة : ابراهيم على البرلسى طبعة خاصة لوزارة التربية والتعليم مؤسسة الحلبى ، القاهرة ص ٨ .

أن نغفل البحوث والدراسات الحديثة فى علم التنظيم والتى ظهرت فى نطاق المشروعات الصناعية الخاصة " وتابعه فى ذلك العديد من الفقهاء [١].

والحقيقة التى نريد أن نلفت النظر إليها ، هى أن الفقهاء المسلمين وقفوا على فنون هذا العلم (الإدارة) وطبقوه فى حياتهم ، ومن هذه التطبيقات ، سيما فى عهد الخليفة العادل عمر بن الخطاب ، تستخلص القوانين التى تحكم العملية الإدارية . وكان من أسباب زيادة قوة الدولة الإسلامية وأحد عوامل تقدم نهضتها ، الإدارة الحسنة ، التى سادت فى عهد الحكام الأوائل ، الأمر الذى يستخلص منه أن الفكر الإسلامى وضع كثيرا من بذور مبادئ الإدارة ، تفرعت بعد ذلك فى شكل قوانين ونظريات روجت لها النظم السياسية والإدارية فى شكلها المعاصر .

وبالمقابل أيضا : فإن الدولة الإسلامية لم يأفل نجمها وتنخر الفوضى فى عظامها إلا حينما أصاب الإدارة الإسلامية الوهن ، وصارت تطبق بطريقة عشوائية بعيدة عن روح الشريعة الإسلامية ومبادئها [٢].

---

(١) د. سليمان الطماوى : الوجيز فى الإدارة العامة ، مطبعة جامعة عين شمس ، الطبعة الثانية ١٩٨١ ص ١٧ .

(٢) أستاذنا الدكتور فؤاد النادى ، المرجع السابق ص ٢٤ .

المبحث الثانى

ماهية الادارة العامة وعناصرها

المطلب الأول

تعريف الإدارة العامة

إن وضع تعريف مُحدد للإدارة العامة أمر فى غاية الأهمية ، ذلك أن الإدارة تمثل جوهر هذا المؤلف . والحقيقة أن وضع مثل هذا التعريف هو من الصعوبة بمكان ، ومنشأ الصعوبة اختلاف الزوايا التى ينظر منها كل باحث فى الإدارة العامة ، ومن ثم تعددت التعاريف واختلفت المضامين .

وسوف نعرض لبعض هذه المحاولات بقصد الإهتداء إلى تعريف سهل وواضح .

أولا : تعريف كلمة إدارة .

كلمة إدارة Administration مأخوذة من الفعل Administer ، أى يدير ، وهذا الفعل مشتق من الأصل اللاتينى للكلمة وهو (Ad) و (Ministrare) وهى تعنىفى اللغة الإنجليزية (to - serve) أى خدمة الآخرين . فمن يعمل بالإدارة يقوم على خدمة الآخرين ، أو يصل عن طريق الإدارة إلى أداء الخدمة [1] .

أما من الناحية الفنية أو الإصطلاحية ، فان كلمة إدارة لها معنى آخر ، اختلف الفقهاء كثيرا بشأنه ، وسوف نقدم بعضا من المحاولات التى اتجهت إلى تحديد مدلولها .

---

(١) فى قاموس اللغة الفرنسية Pierre Larousse نجد أن الإدارة لها معنيين : فهى قد تنصرف إلى الإدارة الخاصة مثل إدارة الوالد لشئون أولاده أو أسرته . وقد ينصرف المعنى إلى الإدارة العامة التى تتعلق بالخدمات والمرافق التابعة للدولة .

ذهب البعض إلى أن الإدارة هي " التوجيه والتنسيق بين الجهود المختلفة لتحقيق أهداف معينة وذلك باستعمال وسائل معينة " .

ونفر آخر عرفها بأنها " تنظيم وتوجيه وتنسيق ورقابة مجموعة من الأفراد لتنفيذ نشاط معين بقصد تحقيق هدف معين [1].

ومن الفقهاء الغربيين من عرفها بأنها : " جعل الأشياء تنفذ من خلال أشخاص آخرين Management is getting things done through other people.

ويعرفها فيفنر بأنها " نشاط أو عملية تتعلق أساسا بوسائل بلوغ أهداف معينة ، وإنه أيا كان اختلاف الأهداف ، فإن وسائل تحقيقها تكون متماثلة إذ ترمى جميعها إلى تأكيد السلوك الرشيد الكفء لأعضاء الجماعة [2].

---

(١) د. فؤاد العطار ، مبادئ علم الإدارة العامة ، دار النهضة العربية ١٩٧٤ ص ١١ ، وانظر فى تعريف كلمة إدارة فى الفقه العربى :

د. عبدالملك عودة : الإدارة العامة والسياسة ١٩٦٣ ص ١٦، ١٠٧ .

د. محمد سعيد عبدالفتاح : الادارة العامة ، المكتب العربى الحديث ١٩٨٧ ص ١١ .

د. احمد حافظ نجم : مبادئ علم الإدارة العامة ، دار الفكر العربى ١٩٧٩ ص ٧ .

د. مصطفى أبو زيد فهمى : الادارة العامة ، الجزء الأول ، الطبعة الثالثة ١٩٦١ ص ٤

د. سيد الهوازى : الادارة العامة ١٩٦٤ ص ١٠ .

(2) Jhon Phiffner and vance presthus : Public Administration 1953. P.3.

وانظر فى الفقه الغربى أيضا :

- Dale, management: theory, and pratic, 3rd éd, Mc Graw Hill, Tokyo, 1973p 4 ==

والواقع أن الذى أثار اختلاف التعريفات وتعددها هو ماتتسم بـه الإدارة كسائر العلوم الإجتماعية بعدم الانضباط والتحديد ، ثم وجود أكثر من مدرسة فى مجال الإدارة لكل منها منهجها الخاص فى تناول الإدارة .

ويلاحظ على التعريفات السابقة أنها تشترك جميعها فـى ذكـر أركـان أساسية للإدارة منها :.

١ - أن الإدارة تتطلب وجود جهد جماعى .

ومقتضى ذلك ، تعدد الأفراد الذين يباشرون العمل أو النشاط فـى المنظمة ، ومهمة الإدارة هى توفير نوع من التعاون والتنسـيق بيـن جهود هذه الجماعة لتحقيق هدف معين .

أما الأنشطة التى يباشرها فرد بمفرده فلا تدخل فى ميـدان الإدارة، كالمحامى الذى يزاول مهنة المحاماة فى مكتبه ، والطبيب الذى يعـالج الناس فى عيادته ، والفنان والفيلسوف ، وكـل مـن يباشـر أعمـالا شخصية.

ولإيضاح دور الإدارة فى التنسيق بين الجهود الجماعية نضـرب مثالا بشخص يملك سيارة يحمل معه فيها ثلاثة أو أربعة من أصدقائـه فى العمل أو جيرانه فى المسكن ، وخلال السير وقفـت السـيارة فـى الطريق لعطل أصابها فنزل قائد السيارة يبحث عن مكان العطل ويحاول اصلاحه ولكن محاولته لم تلق نجاحا ، ولم يكن أمامه سوى أن يطـلب مـن أصدقائـه أو جيرانـه النزول من السيارة ودفعهـا إلى الأمـام،

== - Richard Lansburg: industrial management, New York 1928, P.5.

- Peter Drucker, management: Tasks, Responsibilities practices, New York. 1973, P.6

فعند بداية دفع الركاب للسيارة تظهر الإدارة ، أى عندما تبدأ الجهود الجماعية للركاب تتعاون وتتكاتف من أجل هدف واحد ، هو عودة السيارة إلى سيرتها الأولى . وهنا يكون جوهر الإدارة ودورها هو تنسيق جهود الركاب بحيث يتم دفعها فى وقت واحد واتجاه واحد [١] ، أى كيف يمكن أن تتحقق النتائج على أحسن وجه بغير ازدواج فى العمل أو تشتيت للجهود [٢].

٢ - إن للإدارة هدفا معينا تبتغى الوصول إليه سواء كان ماديا أو معنويا .

٣ - إنها تحتاج لرؤساء فى العمل ومرؤوسين .

إذ يقوم الرؤساء بدور الإشراف الذى يشمل التوجيه والتنسيق والرقابة ويطلق عليهم المديرون ، هؤلاء المديرون يشرفون على أعمال المرؤوسين ويطلق عليهم " المنفذون " [٣].

فمهمة مدير المستشفى مثلا أن يقوم بالتوجيه والإشراف والرقابة على رؤساء الأقسام بالمستشفى والتنسيق بينهم ، وغير المدير يقوم

---

(١) د. عبدالكريم درويش ودكتورة ليلى تكلا : الإدارة العامة ، مكتبة الأنجلو المصرية ١٩٧٦ ص ٤٩ .

(٢) الإدارة فى أوسع معانيها هى : اتجاه مخطط لحل جميع المشكلات فى كل نشاط فردى أو جماعى ، فالفلاح يستخدم الإدارة عندما يخلى الأرض ليزرعها بمحصول آخر إذ يوفق بين حاجيات ماشيته وما تدره من لبن ، وحاجات منزله وما يتطلبه من نقود . ويستخدمها الطالب الذى يذاكر ويهيئ لنفسه مسكنا وينظم أوقات مذاكرته . وكذلك الشاب الذى يملك رأس مال محدود ويريد أن يدير مشروعا . ويستخدمها كذلك سكرتير عام الأمم المتحدة عندما يجابه نزاع دولى ويبحث له عن حل ، فالكل يتساءل ماهو هدفى ؟ وماهو طريق الوصول إليه وماهى العقبات التى أواجهها ؟ وماهى الوسائل المتاحة أمامى؟

(٣) د. أحمد حافظ نجم ، مبادئ علم الإدارة العامة ، السابق ، ص ٨ .

بالأعمال التنفيذية البحتة مثل القيد فى دفاتر المستشفى وسجلاتها أو تسجيل الخطابات [1] وتوزيعها .

٤ - إن الإدارة تختص بالعنصر البشرى فى موقع العمل .

أى تهتم بالإنسان وهو يؤدى العمل ، أى ككيان ديناميكى متحرك له دوافعه وغرائزه ، وهذه الدوافع والغرائز هى التى تثيره وتتحكم فى سلوكه والإدارة تتعامل مع هذا السلوك ولا تنفصل عنه .

ثانيا : تعريف الإدارة العامة .

تشتمل هذه العبارة على اسم وصفة ، وقد تناولنا فى الفقرة السابقة تعريف الإسم ، وبقى أن نتناول هنا تعريف الصفة وهى " العامة " .

يقصد بوصف " عامة " أن أهداف الإدارة ، ليست خاصة بصالح فرد معين أو مجموعة محددة ، وإنما هى أهداف عمومية ، أى تتعلق بالكل أو بالجميع ، الأمر الذى يعنى أنها تتعلق بالدولة التى يستظل الجميع بظلها [2] ، وكيف تراعى المساواة بين مراكز الأفراد ، والموافقة القانونية على التصرف والمسئولية عنه ، والقدرة على تبرير القرارات التى تتخذها فى مواجهة الشعب ، وأنها تهدف إلى تحقيق صالحه ومباشرة النشاط وفقا لاعتبارات الدقة المالية والنزاهة [3] .

وأخيرا ننتقل بعد التحليلات السابقة إلى تحديد المقصود بالإدارة العامة .

---

(١) أستاذنا الدكتور ابراهيم شيحا ، الإدارة العامة ، المكتب العربى الحديث للطباعة والنشر ، الاسكندرية ١٩٨٤ ص ٣٢ .

(٢) د . على الباز : أصول علم الإدارة العامة ، دار الجامعات المصرية ، اسكندرية ص ١٤.

(٣) د. ابراهيم شلبى : الإدارة العامة فى النظرية والممارسة ، الطبعة الثانية ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ، ١٩٧٦ ص ٣١.

فما هى الادارة العامة ؟

إذا كنا قد رأينا - فيما سبق - صعوبة تحديد معنى الإدارة ، فإن الأمر يزداد صعوبة عندما يكون المراد تحديد معنى الإدارة العامة التى ترتبط بالنواحى الحكومية والسياسية والاقتصادية فى الدولة وليس من السهولة التوصل إلى تعريف جامع ومانع لها ، وسبب ذلك أن وجهة النظر لدى كل باحث تختلف عن مثيلتها لدى الآخر ، ولهذا تعددت تعاريف الإدارة العامة واختلفت مضامينها .. ومع ذلك يمكن تقسيم الإتجاهات المختلفة فى التعريف بالإدارة العامة إلى ثلاثة اتجاهات رئيسية هى :

الاتجاه الأول : يغلب الناحية السياسية .

ويرى أنصاره أن الإدارة العامة ، هى تنفيذ السياسة العامة للدولة . ومن رواد هذا الإتجاه ليونارد هوايت الذى عرف الإدارة العامة بأنها : كل العمليات التى تستهدف تنفيذ السياسة العامة [١] .

فدراسة الإدارة العامة - شأنها شأن دراسة السياسة - هى تحديد متطلبات الأفراد من الحكومة وبيان كيفية حصولهم عليها .

ويسير فى ذات الاتجاه Woodro Wilson إذ يعرف الإدارة العامة بأنها " الغاية أو الهدف العملى للحكومة " .

ومن الفقه العربى نجد الدكتور عبدالملك عودة يربط بين الإدارة العامة وتنفيذ السياسة العامة للدولة فيعرفها بأنها " مجموع العمليات والإجراءات والخطوات التى هدفها تنفيذ أو تحقيق السياسة العامة التى تعتنقها حكومة ما أو تصل للحكم معتنقة الرغبة فى تنفيذها [٢]

---

(1) Leonard White: introduction to the study of public administration, the macmillan comp. 1959.

(٢) د. عبدالملك عودة : الإدارة العامة والسياسة (دراسات فى البيروقراطية والتطبيق الاشتراكى) ١٩٦٣ ص ١٨ .

وهو نفس ماقرره الدكتور حمدى أمين عبدالهادى فى تعريف الإدارة بأنها " تنظيم نشاطات بشرية جماعية تستهدف تنفيذ السياسة العامة للدولة " .

وهذا الإتجاه يحمد له أنه قد أبرز بصورة واضحة الإرتباط الوثيق بين الإدارة والسياسة ، وأن الإدارة وسيلة لتنفيذ السياسة وهى الهدف [1] .

ولكنه لم يسلم من النقد ، وأهم ماوجه اليه من مثالب . أنه ركز على الجانب الموضوعى للإدارة العامة وأغفل الجانب العضوى لها . وسوف نشير فى نهاية عرض تعريف الإدارة معنى الجانب العضوى والموضوعى للإدارة .

الاتجاه الثانى : يغلب الناحية الإدارية .

ويرى أنصاره أن الإدارة العامة هى النشاط الذى تقوم به الأفراد .

ومن هذا المنطلق يجعل الأستاذ Gladden الإدارة العامة تشمل كل الأنشطة التى يقوم بها الرؤساء الإداريون فى الوحدات الإدارية والتى تتضمن النشاط الإدارى للحكومة [2].

وممن يساند هذا الاتجاه الأستاذ ديموك ، الذى يرى أن الإدارة تختص بماذا وكيف عن الحكومة ؟

فماذا هي الموضوع ، وهو المعرفة الفنية عن مجال يمكن الإداري من أن يؤدى عمله ، وكيف هى الطرق الفنية فى الإدارة ؛ وهى المبادئ التى تنفذ تبعا لها البرامج والخطط لتحقيق الهدف ، وكل منهما لايستغنى عن الآخر ومن مجموعها معا تتكون الإدارة العامة [3].

---

(١) د. حمدى أمين عبدالهادى : الإدارة العامة في الدول العربية ١٩٧٥ ص ٢٦.

(2) E.N. Gladdem: An introduction to public adminstration, Fourth éd. 1966 P 12

(٣) مارشال ادوارد ديموك ، جلاديز اوجدن ديموك ، لويس كوينج . الإدارة العامة . ترجمة ابراهيم على البرلسى . مؤسسة الحلبى وشركاه للنشر والتوزيع ص [illegible]

وينتهى الدكتور حسن توفيق أيضا إلى الربط بين الإدارة العامة والنشاط الإدارى ويعرفها بأنها " النشاط الإدارى الذى يقوم به موظفو الحكومة فى قطاع السلطة التنفيذية للدولة [1] . ومن ثم فلا يدخل فى مدلول الإدارة العامة مايدور داخل نطاق السلطتين ، التشريعية والقضائية .

ولم يسلم هذا الاتجاه كسابقه من النقد ، وأهم ما أخذ عليه :

١ - أنه استخدم عبارات غامضة وغير محددة ، بل هى فى حاجة إلى تعريف فما المقصود مثلا بالنشاط الإدارى ؟ وكيف يمكن تحديد صفة الموظف العام ؟

٢ - إنه قصر الإدارة على نشاط السلطة التنفيذية ، مع أن الواقع يشهد بوجود نشاط إدارى يمارس فى كل من السلطتين التشريعية والقضائية والصواب أن نفرق بين النشاط التشريعى والقضائى من جهة ، والنشاط الإدارى الذى يمكن ممارسته داخل نطاق كل من السلطتين التشريعية والقضائية من جهة أخرى .

الإتجاه الثالث : يغلب وظيفة الإدارة .

ويقرر أنصاره [2] أن الإدارة العامة هى " مجموع الأشخاص والأجهزة القائمة تحت إمرة الحكومة ، وبتوجيه منها لأداء الخدمات العامة التى يجب أن تؤدى يوميا .

فالإدارة تأكيد لاستمرار الحياة اليومية بالدولة وبوحداتها المختلفة وأخذ على هذا الاتجاه أنه ركز على وظيفة الإدارة وفقط ، ولم يراع الاعتبارات السياسية والاقتصادية والإجتماعية المتغيرة والتى تؤثر بدورها على الادارة ، فالإدارة كما يقال : بنت البيئة .

---

(١) د. حسن توفيق ، الإدارة العامة ١٩٧٢ ص ٩ .

(٢) د. عبد الكريم درويش ، د. ليلى تكلا : الإدارة العامة ، مكتبة الأنجلو المصرية ١٩٧٦ ص ٦١.

الفكرة الموضوعية والعضوية فى تعريف الإدارة العامة

المعنى العضوى للإدارة العامة .

يعتد الجانب العضوى ، بطبيعة وتركيب الجهاز الإدارى والأعضاء المكونين له بصرف النظر عن النشاط الذى يباشره .

ومقتضى ذلك ، أن الإدارة العامة ، هى مجموعة منظمات تقوم بتحقيق تدخل الدولة الحديثة فى حياة الأفراد اليومية ، تحت اشراف ورقابة السلطة السياسية سواء كانت مركزية (رئيس الدولة والوزراء) أو لامركزية (مجالس المحافظات والمدن والقرى) أو غيرها من الهيئات العامة والمؤسسات العامة .

فالمعنى العضوى يهتم بطريق تحديد التكوين الذاتى للإدارة العامة ويبين ماهى المنظمات الإدارية العامة [1].

المعنى الموضوعى للإدارة العامة .

مضمونه أن الإدارة العامة ، هى النشاط الذى تقوم به السلطة السياسية

---

(1) ROLAND DRAGO: Science administrative, Les cours de droit, 1977, P.3.

حيث يقول :

"......... L,administration est l,ensemble des moyens humains et materiels charges, sous l,autorite des gouvernants, d,assurer l,execution des lois, et d'adapter ces lois aux interrets particuliers'.

وهو نفس ما قرره الأستاذ Charles Debbasch بقوله :

" ...... L'administration public est l'appareil de gestion, des affaires publiques. Elle est constituee par l'ensemble des services publics dont la bonne marche permet la realisation des objectifs definis par le pouvoir politique..".

ويؤدى إلى اتصال الأفراد بالإدارة [١] ، أو هى نشاط المنظمات العامة الذى تمارسه لتحقيق السياسة العامة للدولة .

رأينا فى تعريف الإدارة العامة .

إذا كانت المحاولات السابقة لم تنجح فى وضع تعريف جامع ومانع للإدارة العامة ، فإن ذلك لاينفى أنها كانت صاحبة الفضل فى تقريب مفهوم الإدارة العامة الذى يروق لنا ، والذى نرى ضرورة الربط فيه بين الإتجاهات الثلاثة التى عرضنا لها والتى يغلب أحدها السياسة ، وثانيها الإدارة ، وثالثها الوظيفة .

كما نرى من جهة أخرى أن محاولة الإقتراب من تعريف جامع للإدارة العامة تفرض بالضرورة أن نجمع بين المعنى العضوى والموضوعى للإدارة العامة وبناء على ماتقدم نعرف الإدارة العامة بأنها :

" علم وفن تخطيط وتنظيم ورقابة الجهود البشرية والتى تباشرها منظمة عامة تنفيذا لسياسة الدولة فى إطار القوانين والنظم السائدة " .

ولن نسهب فى شرح وتفصيل ما يتضمنه هذا التعريف من معانى أو تحديد لألفاظه وعباراته ، إذ إن كل منها سيأتى الحديث عنها فى موضعها ويفصل على نحو يوضح مدلولها .

المطلب الثانى

خصائص الإدارة العامة

إن السمات أو الخصائص التى تتسم بها الإدارة العامة ماهى إلا إنعكاس

---

(١) د. عبدالمنعم محفوظ : دراسات فى مبادئ الإدارة العامة ، ١٩٩- ص ٣٦.

طبيعي لسمات النظام الذي يحكم إطارها وتنفيذ سياسته ، باعتبارها مجموعة من الأنماط المتشابكة . ومن ثم فإن خصائص النظام السياسي تلقي بظلالها على الإدارة العامة باعتبار أن هذه الأخيرة أحد أدواته الرسمية التي تلعب طبيعة النظام السياسي دورا هاما في تحديد خصائصها .

ولما كانت الأنظمة السياسية متباينة ، كان من الطبيعي أن تكون خصائص الإدارة متباينة من دولة إلى أخرى ، حسب نوع النظام السياسي السائد فيها وهذه ليست محلا لدراستنا . (خصائص الإدارة في أمريكا أو انجلترا مثلا) .

وعلى أية حال توجد خصائص عامة مشتركة بين مختلف أنظمة الإدارة العامة ، ودراسة هذه الخصائص شئ يراد في الموضوع المطروح ، وهذه الخصائص هي :

١ - تهدف إلى تحقيق النفع العام .

لما كانت الإدارة تعنى بتوجيه الجهود الجماعية ، فإن التساؤل البديهي الناتج عن ذلك هو : ولماذا تتضافر الجهود الجماعية ؟

لاشك أن هدفا معينا يربط بينها هو الذي يوحدها وبدون هذا الهدف يتصف الجهد الجماعي بالفوضى والإرتجالية ، ولذا كان من الضروري أن يكون لكل منظمة هدف تسعى إليه .

فالإدارة الخاصة – مثلا – تهدف إلى تحقيق الربح ، أما الإدارة العامة فتهدف إلى تحقيق النفع العام وأداء الخدمات إلى الجمهور وإشباع حاجاتهم العامة . ونلفت النظر الى أن فكرة النفع العام فكرة نسبية[1] تختلف من مجتمع لآخر حسب فلسفته ونظامه ، وفي المجتمع الواحد من آن لآخر .

---

(1) Rowat, Donald : Editor: Basic Issues in public Administration. the Macmillan company. Canada. 1969, P 20

وهناك أيضا نقطة جديرة بالإشارة وهى الخلط الذى يحدث كثيرا بين الصالح العام والصالح الحكومى ، فالإدارة وسيلة الحكومة لتنفيذ السياسة العامة [١] ، لكن التنفيذ كثيرا مايكون حسب تقدير الحكومة له . وفي هذه الحالة يقع الخلط بين صالح المجتمع [illegible] الإدارة [illegible] ماتبتغيه الحكومة بناء على ماتعتنقه من أفكار خاصة بها [٢].

٢ - تباشرها سلطة إدارية .

قلنا : إن الإدارة تهدف إلى تحقيق المصلحة العامة للشعب ، ولكن من الذى يحدد هذا الهدف ؟

إن السلطة الإدارية هى التى تختص بتحديد الأهداف التى ستبذل الجهود وتتخذ الوسائل لتحقيقها ، كوضع الخطة اللازمة ، وتنظيم العمل داخل المنظمة والإتصال بالإدارات الأخرى والإشراف والرقابة من قبل القائد الإدارى وغير ذلك من العمليات الإدارية . فلا يدخل فى مفهوم الإدارة ما تباشره السلطة الإدارية من أعمال فنية أو تنفيذية ، فالطبيب فى مستشفى ، عندما يقوم بتوقيع الكشف على المرضى وإجراء العمليات الجراحية لايصدق على عمله هذا وصف إدارة ، بل هو عمل فنى بحت ، ولا يمنع ذلك من أن يأتى اليوم الذى يصبح فيه هذا الطبيب مديرا للمستشفي ، فيباشر إلى جانب عمله الفنى بعض أعمال الإدارة ، كتوجيه الأطباء والإشراف عليهم .

---

(١) ويتولى الموظف العام فى الإدارات المختلفة تمثيل الحكومة فى تنفيذ هذه السياسة ، فهو صورتها وركيزة بنيانها ، ومن أجل ذلك اهتمت الدول منذ القدم به ، فاذا كانت السلطة السياسية اعتمدت فى الكثير من علاقاتها على القهر والإكراه بالنسبة لغالبية الشعب ، إلا أنها اتبعت وسيلة عكسية فى علاقتها بالموظف العام أساسها الود والتميز ، ومن هنا ساد القول بأن : الدولة لاتساوى إلا ماتساويه الموظف العام وعلى حسب مايلقى من رعاية واهتمام بقدر ماتكون كفاءته فى تحقيق الصالح العام .

(٢) د. رمزى الشاعر ، د. ربيع فتح الباب ، أصول الإدارة العامة ، ١٩٨٥ ص ٦٨ . وانظر أيضا د. عبدالغنى بسيونى أصول علم الإدارة العامة . الدار الجامعية للطباعة والنشر ١٩٩٣ ص ٣١.

فلا يدخل في مفهوم الإدارة ، الأعمال الفنية والتي يمارسها المتخصصون Specialists أو الفنيين Technicians.

وفي مصر فإن الحكومة هي السلطة الإدارية الرئيسية التي تشرف على شئون الإدارات العامة ، ولا يعني ذلك أن السلطتين الأخرتين (التشريعية والقضائية) لاتمارسان أي إدارة ، بل يمكن أن تكون كل منهما سلطة إدارية، اذا مارست نشاط الإدارة أثناء تأدية مهامها الأصلية (القضاء والتشريع)، كتلك التي يمارسها رئيس مجلس الشعب أو أمين عام مجلس الشعب - ولاسيما بالنسبة للموظفين الإداريين - وتلك التي يمارسها أيضا رئيس المحكمة بحكم منصبه بالنسبة للعاملين في المحكمة ..

ويتسع مفهوم الإدارة العامة للأعمال الحكومية بجانب الأعمال الإدارية التي تباشرها السلطة التنفيذية رغم محاولات بعض فقهاء القانون العام للتفرقة بين الأعمال الحكومية (وضع السياسة العامة للدولة) والأعمال الإدارية (تنفيذ السياسة العامة للدولة) ولم تلق هذه التفرقةقبولا لدى غالبية فقهاء القانون العام ومشكوك في سلامتها من وجهة نظرهم ، فرئيس الدولة ورئيس الوزراء والوزراء وإن كانوا لايديرون في علاقاتهم بالسلطة التشريعية ، إلا أنهم فيما عدا ذلك يديرون من خلال اشتراكهم في رسم السياسة العامة للدولة والتخطيط الذي يعدونه على المستوى القومي أو على مستوى وحداتهم [1] الإدارية .

٣ - تركز على العنصر الإنساني بصفة رئيسية .

رأينا أن الإدارة تقوم على توجيه جهد بشري داخل منظمة من خلال علاقات التعاون الجماعي بين الأفراد ، ومقتضى ذلك أن العنصر الإنساني

---

(١) انظر أستاذنا الدكتور ابراهيم عبدالعزيز شيحا ، أصول الإدارة العامة ، دار المطبوعات الجامعية ، الاسكندرية ، ١٩٩٣ ص ٥٧.

(البشرى) هو الأساس فى الإدارة العامة ، إذ من خلاله تـؤدى الأنشطة الإدارية ومن هنا قيل : إن الإدارة " تنظيم إنسانى وليست تنظيما آليا " أى أن نجاحها يتوقف على مدى اهتمامها بالعنصر البشرى فيها .

نعم فى الوقت الحاضر ، تعتمد عملية الإدارة علي أجـهزة أليكترونيـة حديثة ووسائل اتصال عصرية ، وآلات كاتبة وأخرى حاسبة وغيرها ، ومـع ذلك يبقى الإنسان هو العنصر الفعال فى الإدارة ، لأنه هو الذى اخترع هـذه الأجهزة وهو الذى يستخدمها ويتحكم فيها [١] . ولهذا اتجهت دراسات الإدارة إلى دراسة السلوك الإنسانى للموظفين والعمال ومدى تأثيره على أعمالـهم ، لأنهم يتأثرون بما يحيط بهم من ظروف اجتماعية واقتصادية تلقى بظلالـها على علاقات العمل والتعاون التى تنشأ بينهم داخل التنظيم وخارجه ، وتلـك موضوعات ذات بال فى مجال علم النفس الإدارى .

وفى سبيل دفع العنصر البشرى لإفراغ كـل طاقاتـه فـى أداء العمـل واستخدام كل امكانياته ، من أجل تحقيق هدف الإدارة ، ابتدع نظام الحوافـز Motives المادية والمعنوية ، ولاقت علاقات الموظفيـن وتحسـين أوجـه التعاون بينهم داخل التنظيم الإدارى اهتماما من حيث الدراسة .

وأخيرا يبقى الإشارة إلى أن التركيز على العنصر الإنسانى ، جاء كـرد فعل فى جزء منه على الفكر الإدارى الذى قاده رواد حركة الإدارة العلميـة الذين اتجهوا بالإدارة اتجاها ماديا بحتا [٢].

---

(١) د. عبدالغنى بسيونى : أصول علم الإدارة العامة ، الدار الجامعية للطباعـة والنشـر ١٩٩٣ ص ١٩.

(2) Smon, Herbert: Administrative Behavior (15 th printing, the Macmillan company, New York 1970 P.80)

٤ – إنها ضرورية لتوجيه الجهد البشرى .

لاجدال فى أن تحقيق أى هدف ، فى إطار الفرد أو الجماعة ، خاص أو عام ، يتوقف على وجود من يقوم على توجيه الجهود لبلوغ ذلك الهدف ، والهدف الذى يعنينا هنا هو الهدف العام الذى تترجمه قرارات الإدارة الصادرة عن المؤسسات الإدارية لتحقيق الصالح العام . ففى هذه المؤسسات تعم الفوضى إذا كان لكل عضو فيها حرية اختيار الأسلوب الذى يراه مناسبا، وتسود العشوائية إذا ترك لكل عضو أن يسلك الطريق الذى يروق له فى تسيير أمور المؤسسة أو تدبير أمورها .

والسبب فى ذلك واضح ويسير ، وهو تباين واختلاف نفسيات وسلوك وقيم وعادات وأفكار الأعضاء الذى يعملون فى الإدارة ، وهذا التباين يؤدى إلى الفرقة والإضطراب . وتفاديا لهذا وذاك كان من الضرورى وجود هيئة خاصة تتولى مهمة توجيه جهود الجماعة من خلال التنسيق والتنظيم ، تتوافر لها صلاحيات وسلطات تساعدها على تحقيق الهدف المنشود .

ولاتقف الحاجة إلى الإدارة عند حد النشاط الحكومى ، كإدارة الجيش والشرطة أو المؤسسات والهيئات العامة أو المستشفيات والمدارس والجامعات وغيرها من المصالح الحكومية [١] ، بل تمتد أيضاً إلى النشاط الخاص سواء كان تجاريا أو زراعيا أو صناعيا أو ماليا [٢].

---

(١) د. عبدالغنى بسيونى : أصول علم الإدارة العامة ، الدار الجامعية .

(٢) أستاذنا الدكتور / ابراهيم عبدالعزيز شيحا : أصول الإدارة العامة السابق ، ص.٣٩.

المطلب الثالث

طبيعة الإدارة العامة

لايخلو أى مؤلف فى الإدارة العامة – وخاصة باللغة العربية – من تناول هذا الموضوع (تحديد طبيعة الإدارة العامة) .

وقد درج فقهاء القانون العام فى معرض تناولهم له ، على البحث عن الوصف الذى يصدق على دراسة الإدارة العامة ويطرحون – كعنوان للموضوع – السؤال التالى :

هل الإدارة علم ؟ أم فن ؟

لامناص من السير فى فلكهم وطرح ذات السؤال ، والذى سنعلم نبأه بعد حين .

هل الإدارة علم ؟ أم فن ؟ .

شجر الخلاف بين علماء الإدارة ، وتنازعوا أمر طبيعة الإدارة بينهم [1]

وقبل أن نعرض لآرائهم فى هذا الشأن نوضح المقصود بالعلم والفن ، ثم نرى أيهما أقرب إلى الإدارة .

العلم فى اللغة : إدراك حقيقة الشئ ، وفى الإصطلاح : مجموعة القواعد التى تكتشف بالتجربة والبحث وتتميز بالثبات وعدم اختلاف قيمتها من مجال لآخر ، كما هو الشأن بالنسبة للرياضيات والفيزياء والكيمياء .

---

(١) راجع فى شأن تحديد طبيعة الإدارة العامة ، وهل هى علم أم فن ، المراجع التالية على سبيل المثال :

– د. أنور رسلان ، الإدارة العامة ، الكتاب الأول ، مبادئ الإدارة العامة ، دار النهضة العربية ١٩٧٣ ص ١١ .

= أستاذنا الدكتور ماجد راغب الحلو : علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية ==

والعلم بهذا المعنى يقوم على أساس وصف وتحليل الظواهر الطبيعية والتنبؤ بها ، أى يبحث فيما هو كائن لا فيما ينبغى أن يكون ، حسب عبارة جون سيتوارت مل .

أما الفن فى اللغة ، فهو مهارة يحكمها الذوق والموهبة ، وفى الإصطلاح ، القدرة والمهارة الشخصية التى تعتمد على الأناة فى ممارسة نشاط [1] معين . فالفن يقوم إذن على الخلق والإبتكار ، ويفترض مسبقا ، الاحاطة بالمبادئ بكل محتوياتها ويفترض وجود قدرة ذاتية على اختيار المبدأ الملائم للظرف الواقعى المعين وتطبيقه عليه . ومعنى ذلك أن الفن يبحث فيما يجب أن يكون لا فى ماهو كائن .

وعلى ضوء تحديد المقصود بالعلم والفن نعود للتساؤل الخاص بطبيعة دراسة مادة الإدارة العامة ، هل هى علم ؟ أم فن ؟

== ١٩٨٨ ص ٧١ وما بعدها .

– أستاذنا الدكتور محمد رفعت عبدالوهاب : الإدارة العامة ، الفتح للطباعة والنشر ١٩٩٢ ص ٣٣ وما بعدها .

– د. على الشرقاوى : إدارة الأعمال ، الوظائف والممارسات الإدارية ١٩٨٦ ص ٣٠ وما بعدها .

– د. محمد سعيد عبدالفتاح : الإدارة العامة، المكتب العربى الحديث ١٩٨٧ ص ١٥ .

– د. عبدالكريم درويش ، د. ليلى تكلا ، الإدارة العامة ، مكتبة الأنجلو المصرية ١٩٧٦ ص ٥٦ وما بعدها . وانظر أيضا :

– الوجيز فى أصول الإدارة العامة ، لزميلنا د. محمد باهى أبو يونس ، دار الجامعة الجديدة للنشر – الاسكندرية ١٩٩٥ ص ١٩ وما بعدها .

– د. على الباز : أصول علم الإدارة العامة ، توزيع دار الجامعات المصرية ، الاسكندرية ص ١٩ وما بعدها .

(١) أستاذنا الدكتور ابراهيم عبدالعزيز شيحا ، أصول الإدارة العامة ، السابق ص ٥٩.

اتجاهـــات ثلاثـــــة :

(١) ذهبت عصبة إلى أن الإدارة فن art تكتســـب عـــن طريـــق الموهبـــة والمهارة الشخصية ، فأركان العملية الإدارية كالتوجيه والتنسيق والقيادة تعتمد على المهارة الذاتية والموهبة والمقدرة الإبداعية لدى الشخص والتي تمـــيزه عن غيره ، فهي تتطلب مهارات تكتيكية وتطبيقية .

فالإدارة حسب عبارة أحد أنصار هذا الرأى - فن يولد مـــع الشـــخص ولكنه لايكتسب the administrator is born and not made . أى أن الإدارى يولد ولا يصنع بعبارة أخرى . ويستند أنصار هذا الـــرأى إلـــى أن الإدارة العامة قامت منذ القدم على أساس الفن ، أى على اعتبارات شـخصية، ونجحت وازدهرت فى الحضارات القديمة رغم جهلها بالأســـس والمبـــادئ العلمية للإدارة ، وقد ظهر ذلك فى الحضارة المصريـــة القديمـــة والصينيـــة والامبراطورية الرومانية وفى الإسلام [١] .

٢ - وينكر نفر آخر هذا الزعم ويؤكدون أن الإدارة علم Science يقوم على أسس ومبادئ علمية ثابتة أفرزتها التجارب وطرحتها الأبحاث والدراسات فى هذا الشأن ، وقد وجدت هذه المبادئ مجالها فى التطبيق العملى وحققت نجاحا كبيرا ، كالتخطيط والتنظيم والتنسيق والإتصال وتسلســـل القيـــادة وتـــوازن السلطة مع المسئولية . على أنه يلاحظ أن الإدارة علم ينتمى إلى دائرة العلوم الإجتماعية أو الإنسانية ، كالفلسفة وعلم النفس وليس بالطبع دائـــرة العلـــوم الطبيعية كالكيمياء والرياضيات .

وواضح تأثر أنصار هذا الرأى بأفكار حركة الإدارة العلمية التى ظهرت فى بداية هذا القرن وتزعمها فريدريـــك تايلور F. Taylor وهنـــرى فايول

---

(1) White, Leonard, Introduction to the study of public administration Ney York, 1967, P.8.

وانظر كذلك:د. رمزى الشاعر، د. ربيع فتح الباب :أصول الإدارة العامة ١٩٨٥ ص ٧٤

H. Fayol وغيرهم .

٣ – وينتهى غالبية الفقه إلى القول بأن : الإدارة العامة " علم وفن " .

فالواقع العملى أثبت بما لايدع مجالا للشك أن الإدارة تجمع بين وصفى العلم والفن معا ،والجمع بينهما هو أحد العوامل التى تزيد من كفاءة الإدارى. فالإدارى الناجح يسعى إلى المعرفة وزيادة معلوماته ، من خلال متابعة الإفكار العلمية المتجددة والإلمام بالنظريات الحديثة ، بالاضافة إلى ما يتمتع به من موهبة وذكاء وسرعة تصرف وحسن تقدير وقدرة على قيادة الآخرين. وبذلك يتمكن من الوصول إلى أهدافه فى سهولة ويسر ومن أقصر طريق وفى أقل وقت ممكن .

ويتضح من ذلك أن العلم مكمل للفن ، وأن الفن يكمل العلم . وكل تقدم أو نمو فى المعرفة يحرزه العلم ، يترتب عليه بالضرورة تقدم فى فن أدائه وتنفيذه . وليس هناك تناقض فى الجمع بينهما ، بل إنهما يمثلا وجهان لعملة واحدة ، فالعلم يمثل النظرية والفن يمثل التطبيق [1]. والتناغم مابين النظرية والتطبيق شئ يراد فى عالم الإدارة وهو مانؤيده ونميل إليه [2].

---

(١) د. محسن العبودى ، الإدارة العامة ، العملية الإدارية ، الجزئ الأول ، دار النهضة العربية ١٩٩٥ ص ٥٧.

(٢) يذكر الدكتور سليمان الطماوى أن الرأى الذى عليه شبه الإجماع فى الوقت الحاضر ، أن الادارة علم وفن فى آن واحد ، فهى علم فيما يتعلق بتراسة أصولها ومبادئها ، وهى فن فيما يتعلق بتطبيقها .

– انظر فى ذلك د. سليمان الطماوى ، الوجيز فى الإدارة العامة ، مطبعة جامعة عين شمس ، الطبعة الثانية ١٩٨١ ص ٩ .

– وانظر أيضا : د. رمزى الشاعر ، د. ربيع فتح الباب : أصول الإدارة العامة ١٩٨٥ ص ٧٧.

==

ومن ثم فإننا نقرر أن الإدارة علم وفن معا لأنها تبنـــى علـــى أســس ومبادئ عامة ، استنبطت من التجارب وتتطلب قدرة متبصرة وفنية لوضـــع هذه الأسس والمبادئ موضع التطبيق فى العمل ، والقول بغير ذلــك يضفــى على الدراسات الأخرى كالطب والاقتصاد والآداب والقانون وصفـــى العلــم والفن وهذا مالانسلم به .

==

- وقارن فى عكس هذا الرأى : د. السيد أبو النجا : حرفة الإدارة ، المكتب المصـــرى الحديث ، ١٩٨٦ ص ١٠ ، حيث يقول : " إن أساتذة الجامعات ينفقون كثيرا من أوقاتـــهم فى محاولة الأجابة عن هذا السؤال التقليدى " هل الإدارة علم أو فن ؟ " ثم ينتهون دائمـــا إلى أنها علم وفن معا ، فليغفروا للمؤلف ما انتهى إليه فى ضوء التجربة من أن المديـــر العام " استعداد " قبل أن يكون وعاء للمعلومات ، هو حيدة فكر فى الحكم على الأشـــياء ، هو قدرة على الإصغاء والإستيعاب ، هو نزوع للتتلمذ على كل من يعرف ، هو حـــرص على حسن العلاقات بالعاملين والناس ، وأخيرا هو قوة محركة تجنى الحصيلة مـــن كـــل ماتقدم " . ويذكر المؤلف أنه قابل عددا من رجال الأعمال الأميين أو من شابههم ، نجحوا فى إدارة أعمالهم ، يقومون بدراسات الجدوى بقلوبهم قبل عقولهم يعرفون " كيف " قبل أن يعرفون " ماذا " ويدلل على ذلك بمثال من واقع الحياة ، اذ كان له زميلان فـــى مدرســـة التجارة العليا ، أحدهما كان الأول على الدفعة ، والثانى كان آخرها ، الأول سافر فى بعثة علمية عاد منها وتقلد وظيفة حكومية ورقى فيها حتى أحيل للمعاش وهو بدرجـــة وكيـــل وزارة ، والثانى استقال بعد سنوات قليلة من عمله فى أحد البنوك وتعددت نشاطاته فـــى الحســـابات والزراعة والتجارة حتى وصل به التوفيق فى كل مجال الى أن كـــون ثـــروة كبيرة .

- قارب فى هذا الشأن أيضا روجير فالك : مهنة الإدارة ، هل هى فن أو مهنة ؟ ترجمة السيد وفائى ، سلسلة اخترنا لك ، دار الكاتب العربى للطباعة والنشر القـــاهرة ١٩٦٠ ص ٧،٦.

المطلب الرابع

العلاقة بين الإدارة العامة والعلوم الأخرى

تمهيد وتقسيم

بان لنا – فيما سبق – أن الإدارة العامة ، علم ينتمى إلى العلوم الإجتماعية والإنسانية ، ولذا كان من الطبيعى أن توجد صلات وتقوم وشائج عميقة بين الإدارة وبين هذه العلوم ، على نحو يؤثر كل منهما فى الآخر ويتأثر به ، ويتفاعلان معا لتحقيق الصالح العام للمجتمع .

ومن الصعوبة بمكان أن نحيط بكل علاقة للإدارة مع أحد فروع العلوم الإجتماعية أو الإنسانية ، وبناء على هذه الحقيقة ، سوف يكون تناولنا للعلاقة بين الإدارة وأكثر الفروع إتصالا بها وتفاعلا معها على النحو التالى:

الفرع الأول

الإدارة العامة وإدارة الأعمال (الإدارة الخاصة)

تتكون كلمة إدارة الإعمال من مقطعين هما :إدارة Administration وأعمال Business لكن الغالب إطلاق تعبير Management للدلالة عليها.

ويقصد بكلمة " أعمال " النشاط الخاص الذى يبذله الأفراد فى سبيل إشباع الحاجات والرغبات ، ومن هنا يطلق على إدارة المشروعات الخاصة " الإدارة الخاصة " أو " إدارة الأعمال " . وللأعمال أشكال متنوعة بحسب النظام القانونى فى الدولة والمذاهب الإقتصادية التى تعتنقها . ومن أمثلة إدارة الإعمال . المنشأة الفردية التى يملكها فرد واحد ، والمنشآت الجماعية التى يشترك الأفراد فى ملكيتها وتسمى شركات ، كشركة التضامن والتوصية البسيطة ، والتوصية بالأسهم ، ومعنى هذا بإيجاز أن إدارة الأعمال تتعلق

بالقطاع الخاص [1].

ولما كانت الأصول الفنية للإدارة قد نشأت في مجال القطاع الخاص ثم انتقلت بعد ذلك إلى الإدارة العامة (القطاع العام) ، ظنت ثلة من الأولين أنه ليس ثمة فارق بين الإدارة العامة وإدارة الأعمال .

ولكن قليلا من الآخرين عزها فى الخطاب ، وانتهى إلى التفرقة بين إدارة الأعمال (الإدارة الخاصة) والإدارة العامة ونعرض لكليهما فيما يلى :

الفريق الأول : وحدة الإدارة العامة والخاصة :

ويذكر أشياعه [2] ، أن مبادئ الإدارة واحدة في كل من الإدارتين وأنه ليس بينهما سوى فروق طفيفة وغير واضحة ، ويستندون إلى الإعتبارات التالية :

١ - إن العملية الإدارة فى كل منهما تمر بمراحل ثابتة ومتلاحقة هى التخطيط والتنظيم والتنسيق والرقابة وصنع القرار والقيادة وغيرها .

٢ - المبادئ الرئيسية التى تستند إليها كل منهما واحدة فى جوهرها ويظهر أثر هذه الوحدة فى التأمين أو تحويل الشركات الخاصة إلى شركات حكومية [3].

---

(١) د. شوقى حسين عبدالله : أصول الإدارة العامة ، القاهرة ١٩٨١ ص ٨٣.

(٢) من شيعة هذا الفريق ، تايلور وفايول وهوايت ، وفى الفقه المصرى د. سيد الهوارى: الإدارة العامة ١٩٦٤ ص ١٥ ، د. حسن توفيق الإدارة العامة ١٩٧٢ ص ٦ .

(٣) ومثال ذلك شركة السكة الحديد عندما تنتقل إلى الحكومة فى الدول التى تسمح للقطاع الخاص بتسيير القطارات ، إذ يتم تشغيل المرفق بنفس الأدوات والأجهزة وذات الطريقة وذات العاملين وذات الرؤساء الإداريين ، وكل ما يحتمل تغييره هو الإدارة المالية للشركة وبعض رجال الإدارة فى حدود معينة . ورغم تحول المشروع الخاص إلى مشروع عام تبقى المشاكل الإدازية هى نفسها لم تتغير .

٣ - إن كلا من الإدارة العامة والخاصة ، يعمل على رفع المستوى المعيشى لأفراد المجتمع (الصالح العام) سواء كان ذلك بطريق مباشر أم غير مباشر ، كما أن الإدارة الخاصة تحترم مبدأ المساواة فى طلب الخدمة كمبدأ أخلاقى على الأقل .

٤ - إن الإدارة الخاصة نقلت عن الإدارة العامة بعض النظم الخاصة بالنواحى المالية للعاملين ، مثل نظام التأمين والمعاشات واستمرار سير المرتب فى الأجازة المرضية [١] أو الإعتيادية ، كما أن حجم الأعمال فى بعض وحدات القطاع الخاص أصبح من الضخامة بحيث يعادل حجم الأعمال فى بعض وحدات القطاع العام إن لم يكن أكبر منها . وبذلك يصبح عامل كبر الحجم قاسما مشتركا بين الإدارة الخاصة والعامة .

الفريق الثانى : اختلاف الإدارة العامة عن الإدارة الخاصة .

ذهب فريق ثان إلى أنه مهماكانت الصلة بين إدارة الأعمال management والإدارة العامة public administration فإن كلا من الإدارتين علم قائم بذاته ، له مبادؤه ونظرياته ، ومن ثم فإن بينهما فروقا جوهرية تتحدد فيما يلى :

١ - من حيث الهدف .

تسعى الإدارة الخاصة نحو تحقيق الربح ، فالأفراد لايتقدمون إلا على المشروعات التى تحقق ربحا وفيرا ، ويحجمون عن الدخول فى المشروعات التى لاتحقق ربحا أو تدر عائدا ، بعكس الإدارة العامة ، فإنها تسعى أساسا نحو تحقيق الصالح العام للجمهور من خلال إدارة أجهزة الدولة ومرافقها

---

(١) د. عزيزة الشريف : مبادئ علم الإدارة العامة ، دار النهضة العربية ١٩٨٧ ص ١٣١.

العامـــــة [1].

ومن هنا فإن مناط نجاح القطاع العام هو مدى تحقيقه للخدمات التى تستهدفها الدولة أما مناط نجاح القطاع الخاص فهو مدى الأرباح التى يدرها المشروع على صاحبه .

٢ – من حيث الوسيلة .

تستخدم الإدارة العامة فى سبيل تحقيق أهدافها موظفين عموميين يحكمهم نظام الوظيفة العامة بقوانينها ولوائحها ، وتستطيع الحكومة فى الحال أو المستقبل من خلال هذا النظام أن تفرض عليهم التزامات جديدة أو تعترف لهم فى المقابل بامتيازات جديدة ، كزيادة المرتب أو الضمانات المقررة لهم . وعند أداء الموظف لعمله يجب أن تسيطر عليه روح الخدمة العامة فلا يتحصل على مكسب مادى أو مزايا عينية من الوظيفة التى يشغلها[2] إذ ليس المقصود من الإدارة العامة تحقيق أرباح بل خدمة المواطنين .

أما إدارة الأعمال ، فإن العاملين فى مجالها يحكمهم نظام يغاير الوظيفة الغامة وهو علاقة الأفراد بالأشخاص المعنوية الخاصة من حيث الحقوق والواجبات .

---

(1) CHARLES DEBBASCH; Science administrative. 3eme ed.Dalloz 1967 P.I " Ladministration publique est l'appareil des gestion des affaires publiques Elle est constituee par L'ensemble des services publics...".

(٢) ولهذا يعمل الموظف بصفته لا بإسمه عندما يباشر مهام وظيفته ولا يعمل بصفته الشخصية وإنما كوكيل عن السلطة بحسب المنصب الذى يشغله رغم وجود بعض الاستثناءات عندما يطلب الناس اسم الموظف المسئول للتقدم إليه ببعض الشكاوى أو الاستفسارات .

٣ - من حيث النظام القانونى .

تخضع الإدارة العامة فى مباشرة نشاطها لأحكام وقواعد القانون الإدارى بصفة خاصة [illegible] أحكام القانون العام بصفة عامة ، بينما تتمتع الإدارة بامتيازات وسلطات استثنائية غير [illegible] فى [illegible]

أما إدارة الأعمال فيحكمها القانون الخاص بصفة عامـة ، وقـانون العمل بصفة خاصة ، وبالإضافة إلى ماذكرنا من فوارق جوهريـة ، توجد فوارق أخرى نذكرها إجمالا فيما يلى :

- تعمل الإدارة العامة فـى ظـل نظـام الإحتكـار ، حيث تحتكـر أنشـطة معينة لايجوز للأفراد اقتحامها مثل : إنتاج الأسلحة وإقامة القضاء والعلاقـات الدولية والسياسـية والدبلوماسية ، بينمـا تسـود الـروح المنافسـة نظـام القطـاع الخاص .

- تتحمل الإدارة العامة مسئوليتها الإدارية عن سير المرافق العامة أمام الجماهير والسلطات العامة ، بعكس الإدارة الخاصة ، فلا تكون مسئولة سوى أمام أصحابها فقط ، طالما أنها لاتمارس أنشطة مخالفة للقانون .

- الإدارة الخاصة تكون فى العادة أكثر مرونـة وأقل بيروقراطيـة من الإدارة العامـة ، حيث تتوافـر للأولـى حريـة الحركـة دون التقيد بالتعليمـات الحكومية والمصلحية على نحو جامد .

- إن الأفراد فى تعاملهم مع الإدارة العامة يخضعون لمبدأ المساواة فـى الإنتفاع بالمرافق العامة ، والمساواة هنـا ليسـت مطلقة وإنمـا تتفـاوت بحسـب الشروط التى يضعها المرفق للإنتفاع بخدماته .

أما الإدارة الخاصة فلا تلتزم بهذا المبدأ دون رقابـة عليهـا ، ويمكنهـا أن تميز بين المتعاملين معها كالتفرقة بين العملاء والموردين [١].

---

(١) د. احمد حافظ نجم : مبادئ علم الإدارة العامة ، دار الفكر العربـى ١٩٧٩ ص ٣٥ وما بعدها .

موقفنا من الفريقين .

بعد أن استعرضنا آراء الفريقين فى شأن وحدة أو اختلاف الإدارة العامة والخاصة ، فإننا نؤيد الفريق الثانى [1] فيما ذهب اليه من اختلاف الإدارة العامة عن الإدارة الخاصة ، فالفارق كبير بين الحرص على تحقيق الربح (المصلحة الخاصة) وهو ماتهدف إليه إدارة الأعمال ، وبين تحقيق النفع العام للجمهور وهو ما تبتغى تحقيقه الإدارة العامة ، ثم إن تغيير دور الدولة وانتقالها من الدولة الحارسة إلى دولة الخدمات يقتضى أن تستعين بوسائل وسلطات مغايرة لتلك التى تستخدمها الإدارة الخاصة ، وهو ما يعضد رأينا فى اختلاف الإدارة العامة عن الإدارة الخاصة .

الفرع الثانـــى

الإدارة العامة والقانون الإدارى

الإدارة العامة والقانون الإدارى والقانون الدستورى والقضاء الإدارى تشكل فى مجموعها ، القانون العام بمعناه الضيق ، والباحث فى الإدارة يحتاج إلى إلمام وإحاطة بالقانون الدستورى الذى يضع أسس التنظيم السياسى للدولة ، والقانون الإدارى الذى يحكم نشاط الجهاز الإدارى والقضاء الإدارى الذى يراقب مدى احترام الإدارة فى مباشرة نشاطها للقانون .

ويؤكد الواقع العملى قيام علاقة وثيقة بيـن الإدارة العامـة والقـانون الإدارى ، إذ إن الإدارة ذات مظهر عملى ، فى حيـن أن القانون الإدارى ذو سمة نظرية خالصة والجمع بين النظرى والعملى هو شئ يراد وشئ عجاب.

---

(1) من هذا الفريق ، جلادن ، ودبياش ودراجو وفى الفقه المصرى : أستاذنا الدكتور ماجد الحلو فى علم الإدارة العامة ، الإسكندرية ١٩٧٣ ص ٦٤ . أستاذنا الدكتور محمد فؤاد عبدالباسط : الإدارة العامة ، السابق ص ٥٦ . الدكتور سليمان الطماوى ، الوجيز فى الإدارة العامة السابق ص ٨٧.

وبعبارة أخرى ، فإن القانون الإدارى لايعالج كل المسائل الإدارية كما أن الإدارة العامة ، لاتعول على الجوانب القانونية ، رغم أهميتها فى سير العمل وانتظامه .

ولهذا فإن الإدارى الناجح ، هو الذى يجمع بين دراسة الإدارة العامة والقانون الإدارى ، وهذا الجمع يفرضه الواقع العملى ، فالملاحظ أن القانون الإدارى يسهل مأمورية الإدارى فى تفسير النصوص والحكم على سلامة القرارات الإدارية التى تصدر عنه ، هذا من جانب .

ومن جانب آخر فإن الإدارة العامة تشارك فى صنع القانون الإدارى من خلال وضعها للوائح الإدارية ومساهمتها فى وضع مشروعات القوانين .

معيار الزاوية القانونية والزاوية الفنية (الإدارى والإدارة)

إذا كان محور الدراسة الذى يرتكز عليه كل من القانون الإدارى والإدارة العامة واحدا وهو الجهاز الإدارى أو الإدارة العامة ، فإن هناك فارقا بينهما من حيث الزاوية التى يتناولها كل منهما .

فالقانون الإدارى يهتم بالزاوية القانونية للإدارة ، أما الإدارة فتهتم بالزاوية الفنية لها ، وبعبارة أخرى فالقانون الإدارى يهتم بما هو كائن ، فى حين أن الإدارة تركز على ما ينبغى أن يكون . فالقانون الإدارى يبحث البناء القانونى من حيث تفسير النصوص وشروط تطبيق القواعد وإجراءاتها وما يترتب عليها من حقوق والتزامات ومدى سلامة العقود والقرارات الإدارية .

ويبحث علم الإدارة العامة عن أفضل الطرق الفنية التى يمكن الإعتماد عليها فى تنفيذ الأعمال ذات المصلحة العامة ، ولنضرب مثالا يوضح دور كل من الزاوية الفنية والقانونية بالتطبيق على جامعة الأزهر .

فالقانون الإدارى ، يبين القواعد التى تحكم الأشخاص المعنوية العامة ،

وتخضع الجامعة للقرارات الإدارية الصادرة من السلطات الإدارية داخل الجامعة،كمدير الجامعة وأمينها العام ، ومجلس الجامعة . ووفقا لهذا القانون أيضا ، يتحدد مركز الموظفين على أساس الدرجة التى يشغلها كل منهم وفقا لقواعد التدرج الإدارى ، وبالنسبة للطلاب يحدد القانون الإدارى شروط قبول الطلاب وتوزيع المناهج ، وقواعد الإنتقال من فرقة إلى أخرى ، وقواعد الرأفة من خلال اللوائح الدراسية .

أما دور الإدارة بالنسبة لجامعة الأزهر ، فينصب أساسا على الناحية الفنية والتى تتعلق بكيفية إدارة الجامعة كمنظمة إدارية تحقق الهدف [١] من خلال الإهتمام بالعنصر البشرى وعمله الفنى . وفى سبيل توضيح العلاقة الوطيدة بين القانون الإدارى وعلم الإدارة العامة يشبه أحد الفقهاء الفرنسيين العلاقة بينهما بالعلاقة بين القانون الدستورى والنظم السياسية،كما أن كثيرا من الباحثين فى علم الإدارة العامة هم فقهاء فى القانون الإدارى .

ورغم هذه الصلة فهناك فوارق أساسية بين القانون الإدارى والإدارة العامة ، ولكنها فى مجملها لاتخرج عن الزاوية القانونية والفنية التى أشرنا إليها [٢] أو الجانب الموضوعى أو العضوى للنشاط الإدارى .

الفرع الثالث

الإدارة العامة وعلم السياسة

انتهى كتاب الإدارة العامة وعلماءها إلى شبه إجماع على ارتباط الإدارة العامة بالسياسة وأن تفهم السياسة هو الطريق إلى تفهم الإدارة العامة

---

(١) د. فؤاد النادى ، مبادئ علم الإدارة العامة ، السابق ص ٧٧ ، ٧٨ .

(2) Bernard Gournay: introduction à la science administrative. 1966.P.8.

ومن ثم فإن الإدارة العامة والسياسة علمان لايمكن فصلهما عن بعضهما بسبب التداخل بينهما فى المجتمع الحديث . فالإدارة العامة هى العمليات التى تترجم السياسة العامة وتحولها إلى تنفيذ واقعى ومن هذا الترابط يتضح أن الإدارة أصبحت وستظل قلب مشكلة الحكومة المعاصرة .

وبعبارة أخرى فإن السياسة تعنى فلسفة الحكم وخطوطه العريضة وأهدافه العليا ، أما الإدارة العامة فتعنى التطبيق العملى والتفصيلى بصفة يومية لهذه الخطوط والأهداف [١] ، فالقوانين التى تصدر عن البرلمان لاتطبق بصورة تلقائية ، وإنما يحتاج تنفيذها إلى إجراءات تباشرها الإدارة العامة [٢].

وقد بات من المسلمات أن كيان الدولة السياسى ، يرتبط إلى حد كبير بالدور الذى تؤديه الإدارة ، فكلما زادت كفاءة وفعالية الإدارة،كلما نجحت الدولة في أداء التزاماتها على نحو أفضل للمواطنين ، وبهذا تحوز الثقة ويكفل لها الإستقرار السياسى .

والعكس يصدق أيضا فى هذا المجال ، ذلك أن هبوط مستوى أداء المنظمات الإدارية العامة ، وتفشى البيروقراطية ، وانتشار الرشوة وذيوع المحسوبية فيها يؤدى بدوره إلى عرقلة مشروعات الحكومة ، وغضب الرأى العام الذى قد ينقلب إلى ثورة تطيح بالحكومة .

وتظهر أهمية الترابط بين السياسة والإدارة فيما ذكره فيلسوف الصين كونفشيوس " إن الإدارة العامة الجيدة هى وسيلة الحكم الصالح " .

---

(١) انظر مؤلفنا . أصول القانون الإدارى دراسة مقارنة بالفقه الإسلامي ١٩٩٥ ص ٧٣

(2) La ıonction administrative consiste essentiellement a faire les affaires courantes du puolic.. La fonction gouvernemental consiste à resoudre les affaires exceptionelles qui interessent l'unité politique et à veiller aux grands interéts nationaux"

ذكره ديجوا ريندر فى كتابه مبادئ القانون العام ١٩٣٧ ص ١٧٠.

ومعنى هذا أن الحكومة لاتنال الإحترام ولا تتصف بالقوة فى المجتمع ، إلا إذا كان أداؤها للإدارة العامة على نحو فعال وبصورة تعبر عن كفاءتها[1] . ويكشف الواقع السياسى المعاصر عن مدى أهمية هذا الترابط بعد أن تداخلت الإختصاصات بين السلطات ، وأنيط بالسلطة التنفيذية مهمة رسم السياسة العامة .

ويقصد بالسلطة التنفيذية ، الحكومة ممثلة فى رئيس الدولة فى النظام الرئاسى ورئيس الوزراء فى النظام البرلمانى والوزراء [2]. ويطلق على الحكومة ، القيادات السياسية أو القيادات الإدارية ذات الطابع السياسى ، إذ يتولون بجانب رسم السياسة العامة ، الإشراف على الإدارات ، ويعاونهم جهاز تنفيذى (الإدارة العامة) من ثلاثة مستويات من القيادات الإدارية .

وتتولى القيادات السياسية ، تعيين القيادات الإدارية ذات المستوى الأول

---

(١) د. عزيزة الشريف ، مبادئ علم الإدارة العامة ، مرجع سابق ص ٥٦ .

(٢) الواقع أن هناك مفهومين لمنصب الوزير ، الوزير السياسى والوزير الموظف ، فالأول يأتى به الحزب الذى حصل على الأغلبية فى الإنتخابات إلى منصبه ، فيمارس عمله السياسى وهو موقن تماما أنه اذا كان اليوم وزيرا فغدا سيخرج من الوزارة . أما الوزير الموظف أو الموظف بدرجة وزير ، فهو يعلم أنه لافضل لحزب عليه فى الوصول إلى منصبه ، ولا لبرلمان فى تركيبته ، وحتى إذا وجد شئ من هذا القبيل فهو ديكور لايملك من أمر نفسه فيه شيئا وأن الأمر فى النهاية مرده إلى الرئيس أو الأمير أو الملك ، ومن ثم فإن ولاءه يكون لمن عينه ولمن بيده ابقاؤه فى منصبه ، إذ حاز رضاه ونال ثقته . ومن هنا يكون النفاق وسيلة أساسية من وسائل التعامل والتفاهم والبقاء بالنسبة للوزير الموظف . ولا مراء فى أن طول البقاء فى المنصب على هذا الشكل يجعل الوزير يشعر أنه موظف دائم يتحول فى مواجهة الشعب إلى دكتاتور صغير يرفض النقد ولا يرى رأيا آخر يخالف رأيه ولا يعبأ برأى الناس فيه ، فالقول ماقاله الوزير ، والسياسة هى ما يريه لوزارته . وبالنسبة لولى نعمته ، فإن الوزير يتحلى بالطاعة التامة ويتصف بالنفاق العظيم ، حتى إذا جاء يوم " لابيع فيه ولا خلال " وخرج من الوزارة ، تسود الفجيعة ويعم الحزن وتكثر زيارات المواساة ويذهب الوزير ليعيش فى زاوية بعيدة من زوايا النسيان . انظر د. يحيى الجمل ، الوزارة بين السياسة والإدارة ، مقال بجريدة أخبار اليوم السبت ١٩٩٣/١٢/١٣ .

والقيادات الإدارية العليا عن طريق الإختيار المطلق ، بينما تكون الترقية في المستوى الثالث على أساس الأقدمية أو المسابقة .

وازاء هذا لايمكن التغاضي بتاتا عن الصلة بين القيادات السياسية والقيادات الإدارية ، فكل منهما - كما رأينا - جزء من السلطة التنفيذية (١). والإدارى الناجح هو الذى يتوفر له نوع من النظرة المتعمقة فى الأمور يطلق عليها " الحاسة السياسية " .

واذا ولينا وجهنا شطر الفكر الإدارى الإسلامى ، نجد أن الترابط بين الإدارة والسياسة قائم على نحو جلى وواضح ، فالإدارة باعتبارها تنفيذ السياسة العامة لتحقيق المنفعة العامة وصالح الجمهور، عبر عنها حديث الرسول صلى الله عليه وسلم " من ولاه الله شيئا من أمور المسلمين فاحتجب دون حاجتهم وخلتهم وفقرهم احتجب الله دون حاجته وخلته وفقره يوم القيامة " .

ويوضح عمر بن الخطاب مهمة الإدارة العامة بقوله : " انني لم أبعث إليكم الولاة ليضربوا أبشاركم ويأخذوا أموالكم ولكن ليعلموكم ويخدموكم " .

فالإدارة العامة هى خدمة الشعب وليست ممارسة لمظاهر السلطة على الشعب . وما أحوجنا إلى ترسم خطى عمر بن الخطاب واتباع نهجه فى الإدارة ، سيما فى الوقت الذى يعانى فيه الشباب المسلم فى كثير من البلدان من مشكلة البطالة ، فقد سأل عمر أحد ولاته على الأقاليم " ماذا تفعل إذا جاءك سارق ؟ قال : " أقطع يده " . قال عمر " إذن فإن جاءنى منهم جائع أو عاطل فسوف يقطع عمر يدك ، إن الله قد استخلفنا على عباده لنسد جوعهم ونستر عورتهم ونوفر لهم حرفتهم ، فإذا أعطيناهم هذه النعم تقاضيناهم شكرها ، ياهذا إن الله خلق الأيدى لتعمل ، فإذا لم تجد عملا فى الطاعة ،

---

(١) د. محسن العبودى : الإدارة العامة ، مرجع سابق ص ٧٩.

التمست فى المعصية أعمالا فاشغلها بالطاعة قبل أن تشغلك بالمعصية " [١] .

وما أكثر مااحتواه قول عمر من مبادئ للإدارة منهـا : اشباع الحاجات العامة للجمهور وهـى هدف الإدارة ، والإهتمام بالعنصر البشرى أوالطابع الإنسانى للإدارة ، وسياسة التوظيف ، ورفع مستوى المعيشة ، والقضاء على مشكلة البطالة التى تحاول الأجهزة الإدارية فى كثير من المحافظات والمواقع إعداد حصر لها ، أملا فى البحث لها عن عمل ، يقطع حدة الفراغ.

الفرع الرابع

الإدارة العامة والشريعة والقانون

ليس المجال هنا مجال استعراض ما احتوت عليه الشريعة الإسلامية من مبادئ الإدارة العامة وأصولها ، ولكن يكفى أن نقـرر أن العلاقة بين الإدارة والشريعة الإسلامية وطيدة . وفى مقال لأحد المعنيين بالدراسات الإسلامية[٢] يذكرأن القانون الإسلامى يقسم القواعدالتى تحكم مظاهرالحياة إلىثلاثة أقسام

القسم الأول : الشريعة .

وهـى بمثابة الأجزاء القانونية فـى الدين ، مـاعدا مـايتعلق بالعقيدة ، ومعلوم أن مصـادر الشـريعة الأصلية هـى القـرآن والسنة وفيهما القوانين الأساسية التى ينصلح بها نظـام الحياة الإنسانية على نحو لاتضل بعده البشرية .

---

(١) د. شوقى أحمد دنيا : الإسلام والتنمية الاقتصادية ، دار الفكر العربى ١٩٧٩ ص ٣٠، ٣١.

(٢) وحيدالدين خان : وجوب تطبيق الشريعة الإسلامية والشبهات التى تثار حول تطبيقها، طبعة جامعة الإمام محمد بن مسعود ، الرياض ١٤٠٤ ص ٢٩٩ وما بعدها : ذكره الدكتور عبدالرحمن بن ابراهيم الضحيان : الإدارة والحكم فى الإسلام ، الطبعة الثالثة ١٤١١ ، ١٩٩١ ص ٣٢ ، ٣٣ .

القسم الثانى : الفقـــه .

وهـو بمثابـة التفسير للقوانيـن الأساسـية حسـبما يعـرض مـن الحوادث ومايجد للناس من مشاكل يوما بعد يـوم . والقوانيـن الأساسية لاتتغير ولكن الذى يتغير هى مظاهر الحياة ، الأمـر الذى يقتضى أن يطبق مالايتغير على مايتغير .

القسم الثالث : اللوائح التمدنية .

ولم يأت فى الشريعة الإسلامية مايلزمنا أو يطالب بالتقيد بشئ منها ، بل أجازت سن اللوائح تبعا للمقتضيات التمدنية وحسب حاجات البشـر ومـا يعـرض لهم مـن مسـتجدات ، كاسـتغلال المعادن التى فى باطن الأرض واستخدام الفضاء فى الطيران ، وعمارة الأرض ، وتخطيط المدن .

فلم ينزل الله علـى عبـاده شـريعة صنـاعيـة أو فقهـا تقنيـا ، وإنمـا وردت القواعد والمبادئ العامة التى تحكم ذلك .

والإدارى المسلم النـاجح فـى حاجـة إلـى معرفـة الأقسـام الثلاثـة السـابقة ليفسر القوانين حسب ظروف الحال وما يطرأ من مستجدات ، ثـم لـه الحريـة فيما لاينافى الأصـول فـى شـأن إعـداد اللوائـح الإداريـة فـى الإدارات العامـة ونشرها على الموظفين والعمال ، مراعيـا دائمـا للأصـول الثابتـة فـى القـرآن والسنة حتى يشيد حكمه وإدارته على أساس ثابت ومستقر .

المطلب الخامس

مداخل دراسة الإدارة العامة

سيرا على درب التاريخ ومراحل تطـور أى علـم مـن العلـوم ، كـان مـن الطبيعى أن تتنوع المداخل التى تـم مـن خلالهـا التعـرف علـى الإدارة العامـة وسبر أغوارها من الناحية الأكاديمية ، ويمكن حصر أهم المداخل فيما يلى :

١ - المدخل القانونى The institutional Approach

ساد هذا المدخل فى أوائل القرن العشرين وأواخر القرن السابق عليه ، ويهتم بحقوق وواجبات الحكومة ، وتحديد معايير المسئولية من قبل البرلمان والشعب للأجهزة الإدارية . كما يعطى أولوية فى مجال الوظيفة العامة للتكييف القانوني لعلاقة الموظف بالإدارة ، وهل هى تعاقدية أم لائحية وطرق التعيين فى الوظيفة والمعاشات والمرتبات والمكافآت التى تصرف للموظف فى حياته وبعد وفاته .

ومما سبق يتضح أن هذا المدخل يركز على الجانب الدستورى أو القانونى لنشاط الإدارة ويهمل النواحى الإنسانية والإجتماعية [١].

لذلك أخذ عليه أنه يتصور أن القوانين وحدها يمكن أن تغير تصرفات الحكومة والمنظمات الإدارية وقراراتها وسلوكها .

٢ - المدخل الهيكلى أو الوصفى The strutural Approach

ظهر فى أوائل القرن العشرين ، ويركز على دراسة الإدارة العامة من حيث الهيكل التنفيذى للدولة والمستويات التى يتكون منها .

كما يشرح من جهة أخرى القواعد والأسس التى يجب مراعاتها فى كل خطوة من خطوات العملية الإدارية أو أركانها .

وأخذ على هذا المدخل أنه ركز على العناصر التنظيمية ، دون أن يهتم بالجوانب السلوكية والإنسانية ، سواء فيما بين العاملين بعضهم البعض أو فيما بينهم وبين الجمهور الذى يتعامل معهم [٢].

---

(١) د. مصطفى محمود عفيفى : مبادئ وأصول علم الإدارة العامة ، الجزء الأول ، العملية الإدارية،مطابع البيان التجارية ، دبى ، الطبعة الأولى ١٩٩٠ ص ٣٢.

(٢) د. مصطفى عفيفى ، السابق ص ٣٣ .

٣ - المدخل السلوكى .

ويعزى لكتاب علم النفس والإجتماع فضل إبرازه فى فترة مواكبة لدراسة الإدارة العامة ، ويقوم على أساس أن التنظيم الإدارى ليس سوى تجمع بشرى يشكل الأفراد القوة الديناميكية المحركة له ، والتى يتوقف على أدائها نجاحه أو إخفاقه .

والمادة التى تمثل مضمون هذا المدخل تنصرف إلى دراسة طبيعة السلطة وتحليل دوافع السلوك وخصوصا علاقات العاملين سواء على المستوى الرسمى فى دائرة العمل ، أو المستوى غير الرسمى ، كما يتعرض للظروف التى تؤدى إلى استقرار المنظمات الإدارية [١].

٤ - المدخل البيئى The Ecological Approach

بعد أن وضعت الحرب العالمية الثانية أوزارها ظهر اتجاه أو مدخل يهتم بالعوامل الإجتماعية والسياسية والإقتصادية والثقافية ، التى تؤثر فى الإدارة ، على أساس أن الإدارة وليدة البيئة التى تعيش فيها .

ويرى البعض أن حداثة الكشف عن هذا المدخل ، لاتقطع صلته بالماضى السحيق ، وأن الفيلسوف الصينى كونفشيوس قد عبر عنه قبل الميلاد بنصف قرن حين قال : " يلزم قبل وضع أى نظام إدارى لأى بلد ، دراسة الظروف الإجتماعية والإقتصادية والتاريخية التى تؤثر فى هذا البلد [٢].

ومعنى ذلك أنه لايجدى اقتباس نظام للإدارة العامة ناجح فى بلد وتطبيقه فى بلد آخر يختلف عنه .

وأخذ على هذا المدخل أنه أقرب إلى الجمود والثبات فى حين أن عوامل

---

(١) د. على شريف : الإدارة العامة المعاصرة ، الدار الجامعية ١٩٨٨ ص ١١٢.

(٢) المرجع السابق ص ١١٥ .

البيئة الثقافية والسياسية والإجتماعية وغيرها فى تطور مستمر وديناميكية دائبة ، الأمر الذى يجعل محاولة مواكبة هذا التطور محاولة مرهقة بل وعسيرة .

ورغم هذا المأخذ فان المنطق يراه أقرب إلى الواقع .

والخلاصـــــة .

أن أفضل المداخل من وجهة نظرنا لدراسة الإدارة العامة هى التى لاتقف عند زاوية معينة ، وتوليها اهتماما دون غيرها ، وإنما تجمع بين المداخل السابقة وتنسق فيما بينها على نحو متكامل .

وبعبارة أخرى ، فإن كل هذه المداخل لاغناء لبعضها عن الآخر وما التسميات السابقة إلا نزولا على مقتضيات البحث وتبسيط العرض وتسهيل الدراسة ، الأمر الذى يجعلنا نقرر أن أفضل المداخل هو " المدخل الشمولى " إن صح لنا التعبير بذلك فى مجال الإدارة دون مجال السياسة .

الباب الأول

الأركان الموضوعية للعملية الإدارية

تقوم الإدارة بأعمال متنوعة وعديدة ، لكن أهمها إتصالا بـالإدارة العامـة هي تنظيم وإدارة المرافق العامة .

ويستلزم تحقيـق هذه الأعمـال بكفـاءة ونجـاح ، أن تستعين الإدارة بعدة وسائل رئيسـية ، اختلـف العلمـاء حـول تحديـد هـذه الوسـائل اللازمـة لتحقيـق الأهداف التى تبتغيها الدولة .

ولما كانت الإدارة العامة تهدف إلى تحقيـق الصـالح العـام أو النفـع العـام للجمهور كان طبيعيا أن تكون الإدارة هى ذاتها العملية الإداريـة ، أو النشـاط الذى تمارسه الإدارة لتحقيق هذا الهدف .

ومن هنا فإن العملية الإدارية تعنى ، توجيه الجهود البشرية على مقتضى أساليب أو مراحل أو عنـاصر أو أركـان مقـررة صـوب أداء الوظـائف الفنيـة للمنظمة العامة بقصد تحقيق أهدافها .

وقد ذهب هنرى فايول إلى حصر هـذه العنـاصر أو الأركـان فـى خمسـة هى : التخطيط والتنظيم والتنسيق والقيادة والرقابة .

بينما ذهب لوثر جيوليك Luther Gulick إلى حصرها فى ثمانية وعـبر عنها بكلمته المعروفة "POSDCORB" وتتكون هذه الكلمـة مـن الأحـرف الأولى لاسم كل عنصر أو ركن من أركان العملية الإداريـة ، وهـذه الأركـان هى :

التخطيط	P = Planning
التنظيـم	O = Organizing
التوظيـف	S = Staffing
التوجيــه	D = Directing
التنسيــق	C = Corrdinating
النظـــام	O = Order
وضع تقارير الأداء	R = Reporting
الميزانيـــة	B = Budgeting

ولاشك أن الإختلاف فى تقسيم أركـان العمليـة الإداريـة علـى نحـو مـا رأينا عند فايول وجوليك ، يرجع إلى تداخل العمليات الإدارية وتشابكها .

وبناء على ذلك يكون الخلاف فى التقسيم شكلى وغير موضوعـى وليـس لـه سوى قيمـة ثانويـة ، أملتـه مقتضيات البحـث وتبسيط العـرض وتسـهيل الدراسة ليس إلا .

وماعدا ذلك فإن هذه الأركان يكمل بعضها الآخر ولا يمكن الفصل بينها. ويتنـاول البـاحثون هـذه الأركـان من زوايـا مختلفـة ، فالرقابـة الإداريـة مثـلا يعتبرها البعض وظيفة رئيسية من وظائف الإدارة ، بينمـا يعتبرهـا نفـر آخـر مندرجة فى القيادة الإدارية .

ومن جانبنا ، فاننا نقسم أركـان العمليـة الإداريـة إلـى أركـان موضوعيـة تركز على نشاط الإدارة اللازم لسير أى منظمة ، وإلى أركان عضوية ، تبدو النظرة الشخصية فيها واضحة أو أن العنصر البشرى يضطلع بدور فعال فـى تحقيـق هـدف الإدارة ، ويـأتى علـى رأس هـذه الأركـان ، القيـادة الإداريـة ، والرقابة ، كما رأينا إدخال الإتصال فى الجانب الشـخصى للعمليـة الإداريـة ، نظرا لأن حالة المرسل والمستقبل (وهمـا عنصـر بشـرى) تلعـب دورا فعـالا فى الوصول إلى الغاية من الإتصال.

وفى الباب الذى نحن بصـدد دراسته الآن نتنـاول الأركـان الموضوعيـة لنشاط الإدارة (العملية الإدارية) تبعا لتعاقبها الزمنى .

فبدأ بالتخطيط ثم التنظيم ثم التنسيق لينتهـى الحديث عـن هـذه العنـاصر بالوقوف على الأركـان الشـخصية لنشـاط الإدارة ، وهـى القيـادة والإتصـال ، والرقابة . أى أن تقسيمنا لعنـاصر العمليـة الإداريـة سيكون تقسـيم سداسـى ، باعتبار أن هذه الأركان أو العناصر هى النشاط الحقيقـى أو الأصلـى لـلإدارة وأما العناصر الأخرى فنراها أقرب ماتكون إلى العناصر الفرعية المنبثقة عن الأصلية .

ونؤكد أخيرا على أن هذا التقسيم إنما يعتمد على اختلاف الزاوية التى ننظر منها إلى العملية الإدارية والتى - لاريب - تختلف من كاتب إلى آخر.

وسوف تكون دراستنا لهذا الباب مقسمة على النحو التالى :

الفصل الأول : التخطيط

الفصل الثانى : التنظيم

الفصل الثالث : التنسيق

الفصل الأول

التخطيـــــــط

أصبح " التخطيط " الذى يعد أول أركان العملية الإدارية - سمة العصر الذى نعيش فيه ، وباتت كلمة التخطيط من الكلمات السحرية التى يطرب الناس لسماعها مثلها فى ذلك مثل كلمة " الديمقراطية " والحرية ، سواء كان ذلك فى الدول النامية أم فى الدول المتقدمة ، باعتبار أن التخطيط وسيلة فعالة للنهوض بأهدافها وأسلوبا لحل مشكلاتها .

ويجمع كتاب الإدارة على أن التخطيط هو الوظيفة الإدارية الأولى التى تسبق جميع الوظائف الأخرى وتحدد نطاقها ، فرجل الإدارة قبل أن يقوم بعملية التنظيم الإدارى وحصر العناصر البشرية التى يستخدمها ، ونوع الرقابة التى يمارسها عليهم ، يحدد أول وقبل كل ذلك أهداف إدارته أو منظمته وهو ما ينهض به التخطيط [1]. وكذلك الحال بالنسبة للتنسيق أو الرقابة ، فالتنسيق لايمكن أن يتحقق بدون تخطيط مسبق يراعى فيه تحقيق نوع من المواءمة بين الأهداف المتعددة للمنظمة الإدارية على نحو متكامل .

---

(١) انظر فى عكس ذلك د. ابراهيم شلبى : الإدارة العامة فى النظرية والممارسة ، ص ١٦٣ حيث يقول : " جرى تقليد الكتاب على النظر إلى التخطيط على أنه أولى مراحل العملية الإدارية ، على أساس أنه يمثل الفكرة التى تتصب بعد ذلك فى الخطة ، ثم يحملها التنظيم إلى مجال التجربة والتطبيق فى الواقع العملى ، أى الإدارة العملية ... ولا نوافق تقليد الكتاب على مسألة تقسيم العملية الإدارية وتجزئتها واعتبار التخطيط أولى مراحلها .. ولا ننظر إلى التخطيط على أنه مرحلة محددة فى العملية الإدارية .. وإنما نعتبره وظيفة أساسية مركزية يقع على عاتق الإدارة العليا أو القيادة الإدارية النهوض بها . ولا تنتهى هذه الوظيفة إلا بتحقيق الهدف من خلال أنشطة الإدارة العامة التى تحمل التخطيط إلى الواقع العملى " .

وفى شأن الرقابة ، تتوقف فعاليتها على حسن وضع الخطط فى شكل برنامج تشغيلى محدد يعد مقياسا لتقييم الأداء .

وغنى عن البيان أن أداء العمل دون إعداد مسبق لهذا البرنامج لايمكن أن يؤدى إلى رقابة فعالة ، كما يجعل التنسيق من ناحية أخرى مشكلة تستعصى على الحل .

وسوف تكون دراستنا للتخطيط فى هذا الفصل على النحو التالى :

المبحث الأول : مفهوم التخطيط وأهميته وعناصره .

المبحث الثانى : أسس التخطيط وأنواعه ومعوقاته .

المبحث الثالث : التخطيط فى الإدارة الإسلامية .

المبحث الأول

أهمية التخطيط ومفهومه وعناصره

المطلب الأول

أهميـــة التخطيـــط

تتنامى أهمية التخطيط يوما بعد يوم فى شتى المجالات ولدى مختلف الدول ، أيا كان النظام السياسى أو الإقتصادى أو الإجتماعى الذى تسير على هديه فجميعها فى حاجة إليه ، خاصة وأن مسئوليات الحكومة فى العصر الحاضر ومهامها قد كثرت وتعقدت [١].

---

(١) أستاذنا الدكتور ماجد راغب الحلو : علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية ١٩٨٨ ص ٢٩٩.

كما يحاول مسئولوا الدول النامية أو المتخلفة النهوض بركب التقدم من خلال التخطيط على المستوى الزمانى والمكانى ، ولكن هيهات هيهات لما يتطلعون إذا كانوا عن الإدارة الرشيدة معرضون . ونختتم الحديث عن أهمية التخطيط بالإشارة إلى أن التخطيط لم يعد قاصرا على الحكومات فقط ، بل يستعين به النبهاء من الأفراد فى حياتهم الخاصة لإدراك غاياتهم التى يصبون إليها ، وهو مايحض عليه الإسلام بأن يعمل المؤمن لدنياه كأنه يعيش أبدا وأن يعمل لآخرته كأنه يموت غدا .

المطلب الثانى

مفهوم التخطيط

لم يتفق كتاب الإدارة على كلمة سواء فى تعريف التخطيط بل تفرق أ. رهم وكانوا شيعا .

ومن الصعوبة بمكان وضع تعريف جامع ومانع للتخطيط ، وإزاء هذه الصعوبة ، تعددت المحاولات للتعريف به تبعا لاختلاف المنظور أو الزاوية التى تركز عليها كل محاولة [1] فبينما عرفه هنرى فايول بأنه " التنبؤ بما

---

(١) راجع فى شأن هذه المحاولات :

- د. ابراهيم شلبى : الإدارة العامة فى النظرية والممارسة ، الطبعة الثالثة ١٩٧٦ ص ١٦٥ .

- د. على شريف : الإدارة العامة المعاصرة ، الدار الجامعية ١٩٨٨ ص ٢٢١.

- د. ابراهيم سعدالدين : ماهية التخطيط ، معهد الإدارة العامة ، القاهرة ، برنامج الإفادة الإداريين ١٩٦٣.

- د. رمزى الشاعر ، د. ربيع فتح الباب : أصول الإدارة العامة ، السابق ص ١٠٥.

- د. مصطفى محمود عفيفى:مبادئ وأصول علم الإدارة العامة الجزء الأول.الطبعة ==

سيكون عليه المستقبل مع الإستعداد له " (١).

يقول جوتز : إن التخطيط هو " إختيار فى جوهره ، تظهر الحاجة إليه عندما يتم العثور على البدائل الممكنة من التصرفات " (٢).

كذلك وجدت محاولات لتعريف التخطيط من قبل الفقه العربى ، نذكر منها تعريف الدكتور الطماوى للتخطيط بأنه " التدبير الذى يرمى إلى مواجهة المستقبل بخطط منظمة سلفا لتحقيق أهداف محددة " (٣) .

وذهب البعض الآخر إلى تعريفه بأنه " نشاط معين يتعلق بالمستقبل وبالاقتراحات والقرارات التى سوف تحكم هذا المستقبل وتطبق فيه ، وذلك طبعا فى إطار البدائل الممكنة التى يجب تقويمها لاختيار البديل الأسلم والوسيلة التى تحققه " (٤) . ولم نعدم كذلك فى الفقه العربى محاولة تعريف التخطيط بمعناه الواسع ، فقد عرفه الدكتور فؤاد العطار بأنه " التصميم المنطقى وليس الارتجالى قبل الإقدام على تنفيذ عمل معين ، فهو بهذا المعنى عمل ذهنى يسبق التنفيذ اليدوى (٥). وإزاء اختلاف الفقهاء فى تعريف التخطيط فلا نرى غضاضة فى أن ندلى بدلونا ونقدم محاولة للتعريف به فنقول إنه : عملية عقلية تبدأ بالتفكير الهادئ المتزن لوضع برنامج عمل

== الأولى ، مطابع البيان التجارية ، دبى ١٩٩٠ ص ١٢٠٨ حيث يقول : " تطلق على التخطيط تعريفات عديدة لاحصر لها ، وإن كانت تدور فى فلك فكرة أو أخرى من الأفكار المتعلقة بجوهره أو بمضمونه ، فمنها ماهو متعلق ببيان مدلوله الوظيفى ، ومنها ماهو متصل بالعنصر الأنسانى الشخصى منه ومنها مايصدر عن مفهومه العمومى أو الشامل ، ومنها ما يركز على مراحله الزمنية والمنهجية المرتبط بها .

(1) H Fayol, General and industrial menagement , London. sir Isaac and sons, 1949.

(2) Billy E. Goetw. Management planning and control, New York, Megraw -Hill Book co. 1949.

(٣) د. سليمان الطماوى : الوجيز فى مبادئ الإدارة العامة السابق ص ١٠٩.

(٤) د. ابراهيم شلبى ، السابق ، ص ١٦٦.

(٥) د. فؤاد العطار ، السابق ، ص ١٧٢.

يستشرف المستقبل من أجل تحقيق أهداف محددة خلال مدة معينة وباتباع وسائل متاحة ومنظمة " .

وبانعام النظر فيما ذكرنا من تعريفات يتضح أن هناك قاسما مشتركا بين جميعها ، هو مواجهة المستقبل والإستعداد له وفقا لأساليب علمية ومنظمة ، اختيار أفضلها لتحقيق الأهداف .

ومن ناحية ثانية فإن التخطيط عملية ديناميكية وليس عملية استاتيكية يتصف بالمرونة لمقابلة التغيير فى الظروف المحيطة به .

المطلب الثالث

عناصر التخطيط

يشتمل التخطيط على عنصرين أساسيين ، هما التنبؤ بالمستقبل ، والاستعداذ له . وهذان العنصران تعبر عنهما الكلمة الفرنسية التى استخدمها هنرى فايول وهى Prevoyance حيث تحمل هذه الكلمة فى طياتها معنى العنصرين السابقين ولذلك فإنها أكثر دلالة على حقيقة التخطيط من الكلمة الإنجليزية Planning .

أولا : التنبؤ بالمستقبل .

ليس المقصود بالتنبؤ هنا ، التكهن أو التخمين أو التنجيم أو الإعتماد على التلقائية والعفوية أو الإجتهادات الشخصية .

وإنما المقصود به التنبؤ أو الإفتراض الذى يراعى القواعد العلمية والإستنتاجات الذهنية على أساس من البحث والتنقيب والتحليل والربط بين الأسباب والنتائج .ويعد التنبؤ بالمستقبل جوهر عملية التخطيط بالنسبة القائد الإدارى أو الجهاز القومى للتخطيط ، إذ على ضوئه يحدد كل منهما الأهداف التى يسعى لتحقيقها والوسائل التى يسلكها لبلوغها ، وهو يؤثر أيضا على القرارات الأساسية الواجب اتخاذها من أجل تطوير قطاع ما كالتعليم مثلا أو

النقل والمواصلات .

بل إن الخطة البسيطة التى تنفذ خلال عام أو أقل تركز كذلك على عنصر التنبؤ بالمستقبل ، فمثلا إتخاذ قرارات فى شأن تحديد سعر اللحوم أو الفواكه والخضروات أو البنزين يحتاج الى دراسة الفترة الزمنية المستقبلية من حيث توقع الإمكانيات الإنتاجية لمثل هذه السلع وطرق توزيعها .

ومايقال عن الخطة البسيطة (قصيرة الأجل) يصدق من باب أولى بالنسبة للخطة الشاملة (طويلة الأجل) .

ويجب أن يراعى فى التنبؤ أنه قد لايتحقق على نحو كامل بل لابد من تقدير نسبة من الخطأ فى حصول الإفتراضات ووقوع التقديرات يضعها واضعوا الخطة فى اعتبارهم ، نظرا لما يتضمنه دائما من حدوث أخطاء .

ولكى يكون التنبؤ العلمى قريبا من الدقة يجب تزويد أجهزة التخطيط بالبيانات الصحيحة من خلال مراكز التعبئة والإحصاء التى تتولى جمع وتحليل الإحصاءات الإجتماعية والإدارية والإقتصادية وأن تكون البيانات حديثة لاقديمة .

ثانيا : الإستعداد له بخطط موضوعة سلفا .

ليست الخطة أضغاث أحلام ، أو أمانى مجردة ، أو فكر نظرى لايرى النور فى الواقع ، ولكنها يجب أن يكون فى الوسع تنفيذها من خلال حصر جميع الموارد والإمكانيات الموجودة بالدولة واختيار أفضل الطرق للإستفادة منها أثناء فترة الخطة .

وعلى هذا فإن الخطة الجيدة هى التى تؤدى إلى تحقيق الأهداف بأقل تكلفة ممكنة ، وتأخذ فى اعتبارها أكبر قدر ممكن من الظروف والأوضاع التى قد تحدث مستقبلا عند التنفيذ .

وبالطبع لايمكن أن تتحقق هذه الخطة الجيدة عن طريق الضغط الذاتى لقوى الحوادث ، أو بواسطة العمليات الآلية ، أو المصادفات والنزعات

الإعتياطية [1]. ويكمل هذا العنصر أمر آخر هو ، كفاءة القرارات التى تتخذ لتنفيذ الخطة ، وبقدر سلامتها وفعاليتها بقدر ما يكتب للخطة من النجاح أو الإخفاق [2].

المبحث الثانى

أسس التخطيط وأنواعه ومعوقاته

المطلب الأول

أســس التخطيـــط

الأساس هو مايبنى عليه وغيره ، وفى مجال التخطيط يقصد به ، مجموعة المبادئ الرئيسية التى يلزم مراعاتها عند وضع الخطة على أساس علمى سليم يكفل لها تحقيق أهدافها ، بقدر أكبر من الإحكام فى البناء والفاعلية فى التطبيق .

ويمكن أن توجز هذه الأسس فيما يلى :

أولا : تحديد الأهــداف

القصد الأول من كل تخطيط هو محاولة تحقيق هدف معين ، ومن ثم فإنه من اللازم أن يحدد هدف التخطيط بوضوح حتى يسهل تبين طريق تحقيقه ، وبيان مايلزم عمله What needs to be done لذلك .

---

(١) د. بكر القبانى : الإدارة العامة ، الجزء الثانى ١٩٦٨ ص ١٤ .

(٢) د. عبدالمجيد عبدالحفيظ سليمان ، د. محمد أنسى قاسم جعفر ، أصول الإدارة العامة ١٩٩٢ص ٦١.

ومن الصعب على خبراء التخطيط أن يضعوا خطة معينة ، دون أن يكون الهدف منها واضحا أمام أعينهم ، وكلما تزايدت درجة الوضوح والواقعية فى تحديد الأهداف كلما كانت الخطة أسهل تحديدا وأقرب قابلية للتنفيذ بدقة .

ويرتبط بتحديد الأهداف أمر آخر على جانب من الأهمية ، هو المفاضلة بين الأهداف على حسب أولوية تنفيذها بحيث يساعد تحقيق هدف معين على الوصول إلى الهدف الذى يليه فى الترتيب .

وطبيعى أن وسيلة تحديد الأولويات هى تقسيم الخطة إلى أهداف طويلة الأجل أو قصيرته . لكن من الذى يتولى تحديد الأهداف ؟

بالنسبة للمنظمة الإدارية ، فإن المسئول عن تحديد الأهداف هو الرئيس الإدارى الأعلى لها .

أما بالنسبة للدولة ، فإن البرلمان هو الذى يضع الأهداف العامة عادة فى الدول الديمقراطية ، ثم تقوم السلطة التنفيذية بوضع تفصيل لهذه الأهداف يدور داخل إطار الأهداف الرئيسية التى رسمها البرلمان من قبل [1].

ثانيا : توفير الإمكانيات

يستلزم التخطيط دراسة كافة الإمكانيات المادية والفنية والبشرية وحصر الموارد المالية (العينية والنقدية) المتاحة ، التى يعتمد عليها فى تنفيذ الخطة. ويتعين حصر هذه الموارد بعناية ودقة ، وتحديد ما إذا كانت مصادرها قومية أو أجنبية .

وبديهى أن التخطيط الرشيد يعتمد على رأس المال الوطنى أولا ، فإذا كانت الأمكانيات المادية المرصودة للخطة لاتكفى ، فيتم البحث عن موارد إضافية أو تعدل الخطة لتناسبها الموارد المرصودة لها بقدر الإمكان .

---

(١) د. أحمد حافظ نجم : مبادئ علم الإدارة العامة ، السابق ص ١٦٦ .

فإذا عجزت الموارد الوطنية ، فلا مناص من اللجوء إلى الإقتراض من الدول الأجنبية ، وهو أمر له محاذيره الكثيرة ، ولذا يجب أن يؤخذفى الحسبان المسارعة إلى استكشاف الموارد الداخلية الكامنة وتعبئتها ، من أجل إحلالها محل القروض الأجنبية (١).

ومن ناحية أخرى يلزم أن تعتمد الخطة على إمكانيات بشرية ذات خبرة وكفاءة ، وقدرة على تحمل مسئولية تنفيذ الخطة فى مراحلها ، وإلا باءت الخطة بالفشل وكان نصيبها الإخفاق (٢).

ثالثا : تحديد المدة

لعل تحديد المدة اللازمة لتنفيذ الخطة من أهم أسس التخطيط الرشيد وجزءا لايتجزأ عن الخطة ، إذ ليس من المقبول أن يسمى أى برنامج عمل بأنه خطة إلا إذا تم تحديد الوقت اللازم لتنفيذه .

وليس بخاف على كل ذى بصيرة مصير الخطة التى توضع ويترك أمر تنفيذها على حسب مرور الأيام وتعاقبها دون تحديد ، فلا يهم أن تنفذ فى سنة أو عشر سنوات أو ربع قرن وما إلى ذلك .

إذ لامحالة أن الفشل هو المصير المنتظر كنتيجة للتراخى فى تنفيذ الخطة . ولهذا يتطلب التخطيط السليم ، تحديد موعد بدء تنفيذ الخطة وموعد انتهائها وإعداد جدول زمنى يتضمن مراحل التنفيذ من البداية إلى النهاية....

ويرتبط تحديد المدة ارتباطا كبيرا بطبيعة الهدف المراد تحققه .وجرت العادة على تقسيم الخطط من حيث المدة إلى خطة طويلة الأجل ومتوسطة الأجل وثالثة قصيرة الأجل على نحو ماسنرى فى أنواع التخطيط(٣).

---

(١) د. بكر القبانى . السابق ص ١٨٠.

(٢) د. عبدالغنى بسيونى ، المرجع السابق ص ١٦٩.

(٣) د. بكر القبانى . السابق ص ١٩ .

رابعا : ديمقراطية الخطــة

ويعنى بها ، ألا تنفرد هيئة من هيئات الدولة دون سواها بوضع الخطة، وإنما يجب أن تشترك كل المنظمات فى الدولة فى وضع الخطة إذا كانت قومية ويشترك الأفراد كذلك فى وضع الخطة الجزئية .

ولايخفى أثر تلك المشاركة فى رفع الروح المعنوية للمشاركين ، وخلق روح الشعور بالمسئولية لديهم عن تنفيذ الخطة .

وتتم المشاركة من خلال عدة وسائل هى :

أ - بالنسبة للخطة القومية

أى التى تتم على مستوى الدولة بأجمعها ، يمكن المشاركة من خلال مايلى :

- تقديم الاقتراحات إلى السلطة المنوط بها وضع الخطة .
- إنشاء جهاز ولجان فرعية للتخطيط فى أقسام الإدارات
- تقديم كل مسئول عن قطاع من القطاعات تصوره عن إعداد الخطة اللازمة لتطوير القطاع الذى يشرف عليه .

ب - بالنسبة للخطة الجزئية

تتم المشاركة من خلال دعوة الأفراد العاملين فى المنظمة للإدلاء بآرائهم واقتراحاتهم فى شأن إعداد الخطة ، تحفيزا لهم ، ورفعا لمعنوياتهم(١).

---

(١) أستاذنا الدكتور : ابراهيم عبدالعزيز شيحا ، السابق ص ١٦٨ ولعل نجاح الإدارة اليابانية يعود فى جزء كبير منه إلى فضل هذه المشاركة ، فاليابانيون يعتمدون فى تحديد الأهداف على كافة المستويات الإدارية بدلا من وضعها بواسطة الإدارة العليا وفرضها على المستوى الأدنى ، أى أن المشاركة فى وضع الخطة تعتبر من السمات الرئيسية ==

خامسا : مركزية وضع الخطة ولامركزية تنفيذها

رأينا أن ديمقراطية الخطة تتطلب مشاركة الوحدات الأصلية فى الجهاز الإدارى فى وضعها ، ويقصد بمركزية وضع الخطة هنا ، أن يكون وضعها وإقرارها بالشكل الرسمى من اختصاص السلطات العليا فى الدولة ، حفاظا على وحدتها ، ولكفالة التنسيق والتكامل بين برامجها . وهو مايضطلع به جهاز مركزى مسئول عن التخطيط فى الدولة ، وبعد هذا يأتى دور الحكومة فى إقرار الخطة . وقد يتوقف هذا الإقرار فى بعض الخطط على موافقة البرلمان وتوفير الإعتمادات المالية اللازمة ، وهو مايظهر بشكل أوضح فى التخطيط القومى . وبعد إقرار الخطة يأتى دور التنفيذ من الجهات الأدنى ، وهى الوحدات التى تعمل على ترجمة الخطة فى الواقع العملى باستخدام أسلوب التنظيم الإدارى وقبله القيادة الرشيدة التى تهيئ فرص التعاون المثمر من جانب كلا الطرفين : المخططين والمنفذين .

سادسا : مرونة الخطة

بصفة عامة ، يجب أن تكون الخطة مرنة ، وخاصة بالنسبة للخطط طويلة الأجل ، فقد تحدث ظروف أو تستجد حوادث لم تكن فى تقدير واضعى الخطة ، وفى هذه الحالة لايجدى ثبات الخطة ، بل تحتاج إلى تعديلات فيها تتلاءم مع الأحداث المستجدة والظروف المتغيرة[1] .

== للنظام اليابانى . بعكس الدول الأوربية التى تعتمد على الإدارة بالأهداف حيث توضع الخطة بطريقة مركزية . انظر فى ذلك د. عبدالسلام أبو قحف : التجربة اليابانية فى الإدارة والتنظيم ، مركز ادارة الأعمال الدولية ، الإسكندرية ١٩٨٩ ص ١١٩.

(١) د. عبدالغنى بسيونى : أصول علم الإدارة العامة ، سالف الإشارة ص ١٧٢ . ويذكر سيادته ماقاله هنرى فايول عن مرونة الخطة بقوله : -

" Le programmes doit être assez souple pour se plier aux modifications que l'on juge bone d'introduire, soit sous la pression des évenement ; soit pour toute autre raison".

فالتغيير في الأهداف أو الإستراتيجيات يجب أن يتم بالتوازى مع التغيرات الحادثة فى البيئة .

سابعا : متابعة تنفيذ الخطـة

يجب متابعة سير الخطة فى مرحلة التنفيذ ، لتحقيق التوازن بينها وبين الظروف الجديدة التى لم تكن فى الحسبان وقت إعداد الخطة ، أو التطورات التكنولوجية التى تستدعى اللجوء لوسائل فنية أكثر سرعة . وتتم المتابعة أولا بأول مع المقارنة بين المستهدف من الخطة والمنفذ منها بصفة دورية منتظمة . وتكشف هذه المتابعة عن أوجه القصور إذا وجدت ، ومحاولة تلافيها والتخلص منها فى المراحل التالية من التنفيذ .

وفى النهاية يتم عمل تقييم شامل للخطة لبيان مدى نجاحها أو إخفاقها فى تحقيق أهدافها .

المطلب الثانى

أنـواع التخطيـط

تعددت التقسيمات التى يقدمها المتخصصون فيما يتعلق بأنواع التخطيط نظرا لاختلاف الأساس الذى يعتمد عليه كل تقسيم [1]. ولكن أهم هذه الأنواع فى نظرنا هو التقسيم الذى يرتبط بالزمان والمكان ونعرض له فيما يلى :

---

(١) يأخذ التخطيط عدة أشكال من الناحية العملية بسبب الإختلاف بين المنظمات وبين أهدافها ، وكذلك بالنسبة للمنظمة الواحدة ، إذ يختلف التخطيط باختلاف الوقت ، علاوة على الإختلاف بين المديرين من حيث أسلوبهم فى التخطيط .

الفرع الأول

التخطيط من حيث النطاق الجغرافى

ينقسم التخطيط من حيث النطاق الجغرافى أو المكانى إلى نوعين أساسيين : الأول يسمى بالتخطيط القومى ، والثانى يسمى بالتخطيط الإقليمى.

أولا : التخطيط القومى

هو الذى يتم على مستوى الدولة كلها (أو تنظيمها الإدارى ككل) أو جميع الأقاليم والمناطق والمدن والقرى المكونة للدولة بمحافظاتها المختلفة بحيث تشمل الخطة كل قطاعات الإنتاج والخدمات .

ويقسم البعض التخطيط القومى من حيث درجة شموله أو عدمها إلى قسمين أيضا هما :

أ - التخطيط القومى الشامل

وهو ذلك التخطيط الذى يهدف إلى إحداث تغييرات كلية أو وضع برنامج شامل لجميع الأنشطة الإقتصادية والإنتاجية والخدمية والثقافية والإدارية بغية تحقيق نتيجة شاملة فى هذه القطاعات .

ويهدف هذا النوع من التخطيط إلى التحكم فى توجيه النشاط الإقتصادى فى الدولة وجهة معنية بهدف رفع مستوى معيشة المواطنين.

ويعتبر هذا النوع من التخطيط ، الدعامة الرئيسية التى تقوم عليها الأنظمة الماركسية أو الدول التى يسود فيها نظام الإقتصاد الموجه ، حيث تسيطر الدولة على كل أو معظم وسائل وأدوات الإنتاج فى الدولة ، أو تتحكم فيها وتراقبها وتملك توجيهها فى الوجهة اللازمة لتنفيذ الخطة القومية.

ومادام أن الدولة هى التى توجه الإقتصاد فى ظل هذا النوع من التخطيط ، فمن الطبيعى أن تقوم سلطات الدولة بوضع ومتابعة تنفيذ التخطيط

القومى الشامل ، حيث تقترح وزارات التخطيط والإقتصاد والمالية الخطة القومية الشاملة . وبديهى أن تكون طويلة الأجل ، ثم تعرضها على البرلمان لمناقشتها وتعديل مايراه ، ثم تقوم الحكومة بعد ذلك بتنفيذها [1]. وتعتمد الدول النامية ذات الأيدلوجية الإشتراكية على هذا النوع من التخطيط لتحقيق التنمية وإذابة الفوارق بين الطبقات .

ب - التخطيط الجزئـــى

ويقصد به التخطيط لفرع من فروع النشاط الإقتصادى ، كالنشاط الزراعى أو النشاط التعليمى على سبيل المثال ، فهو لايهدف إلى إحداث تغيرات جذرية فى كل نشاطات الدولة ، وإنما فى جزء من نشاطها . ويسود هذا النوع من التخطيط فى الدول الغربية التى تعتمد المذهب الإقتصادى الحر ، كالولايات المتحدة التى لاتتحمس للتخطيط القومى الشامل .

وللتخطيط الجزئى مفهوم آخر يجعله يرتبط بمواجهة أزمة من الأزمات أو زيادة الإنتاج فى قطاع معين . ولايمس هذا النوع من التخطيط الأسس الرئيسية التى يقوم عليها النظام الإقتصادى ، بل يستهدف مجرد التغلب على حدة الأزمة عن طريق التحكم فى تنفيذ المشروعات وما تستتبعه من نفقات وعمل الدراسات وكيفية استثمار الأموال العامة وما إلى ذلك .

ثانيا : التخطيط الإقليمى

هو التخطيط الذى يهدف إلى تحقيق التنمية العمرانيـة والإقتصادية والإجتماعية لمنطقة جغرافية محددة داخل الدولة .

وللتخطيط الإقليمى اتصال قوى بالتخطيط القومى ، إذ يجب أن تكون الخطة الإقليمية متمشية مع القومية وغير متعارضة معها ، باعتبار أن الخطة القومية هى الأصل وأن الأخرى جزء منها ، الأمر الذى يساعد على ضمان تحقيق التوازن بين خطط الأقاليم الجغرافية من حيث قدرتها على احداث النمو الإقتصادى المطلوب والذى ركزت عليه الخطة القومية وقد يقسم التخطيط الإقليمى إلى تخطيط مناطق ومدن وقرى .... الخ . وليس ثمة

اختلاف في الأسلوب أو الهدف في هذه الحالة ، وإنما الإختلاف يتعلق بالنطاق الجغرافي للتخطيط . ومن أمثلة تخطيط المناطق في مصر بهدف تنميتها ، تعمير مديرية التحرير والوادي الجديد وسيناء ومدن قناة السويس بعد حرب العاشر من رمضان مع اسرائيل . أما تخطيط المدن بهدف تنميتها، فإنه يتطلب نوعا متخصصا من التخطيط يتعلق بالطرق والمباني العامة والحدائق والمرافق العامة والمساكن ... الخ بحيث تأخذ طابعا معينا[1] مثل تخطيط مدينة العاشر من رمضان و١٥ مايو بالقاهرة ومدينة سموحة وبرج العرب بالإسكندرية . .

وماقيل عن المدن ينطبق أيضا على تخطيط القرى ، وهو مايتولاه الحكم المحلي في خطة تطوير القرية المصرية حتى سنة ٢٠٠٠ من خلال برنامج " شروق " . وفي وزارة الدكتور كمال الجنزوري تم لأول مرة تخصيص وزارة خاصة للتنمية الريفية برئاسة الدكتور محمود الشريف ، الأمر الذي يعني الإهتمام بالقرى من قبل الدولة بعد إهمال دائم لها[2]، إذ أبطر المسئولون معيشتها فأصبحت مساكن الكثيرين من سكانها لاتسكن إلا قليلا . -

---

(١) د. السيد ناجي : الإدارة العامة ، مدخل إداري ، دار النهضة العربية ١٩٩١، ص ٩٤.

(٢) وهكذا أصبح للقرية في مصر مسئول ، بعد أن ظلت عشرات بل مئات السنين كاليتيم بلا أب ، ولكنها بقيت كالأم الحنون.. تلك القرية التي صنعت حضارة لمصر ، وأنجبت أفضل رجالاتها ، سقطت في بحور النسيان ، ولم يعد الكبار يزورونها إلا على استحياء في المواسم والأعياد والأفراح والمآتم . ولم تشك القرية من اليتم أو الجحود ، وإنما ظلت توفر لنا الغذاء . رغم مالازمها من ظلم اجتماعي وأدها في بئر الحرمان . وأخيرا تنبه المسئولون الى أن ريف مصر يعيش فيه نحو ٥٧٪ من السكان يقيمون في ٤٠٧٤ قرية أم تتبعها ٤٩٠٣ قرى تابعة ، ونحو ٢٠٩٤٢ عزبة ونجعا وكفرا . هذا الكم من القرى محروم نصفه من الطرق الممهدة أو البنية الأساسية بعد أن استأثرت المدن بكل الخدمات. لكن هذا استحدثت وزارة الدكتور الجنزوري وزارة للتنمية الريفية ، فأصبح للقرية وزارة ووزير بعد أن ذاب أعضاء مجلس الشعب عن الفلاحين في المدينة وبهروا بأضوائها ولا يتذكرون القرية إلا إذا ضاق مسكنهم عن استقبال كبار المسئولين والمدعوين لحفلات الطعام المدسوس في البرام وخاصة في شهر الصيام .

الفرع الثانى

التخطيط من حيث المدى الزمنى

. تختلف الخطط فى المدى الزمنى الذى تغطيه ، حيث لاتنفذ الخطة فى عشية أو ضحاها ، وإنما يلبث تنفيذها بضع سنين أساسية ، طويلة المدى ومتوسطة وقصيرة ، ونبينها فيما يلى :

١ - الخطة طويلة الأجل

كلما زادت مدة الخطة ، كلما أخذت تقديراتها صفة العمومية وركزت على الإجماليات ، ويرجع ذلك إلى صعوبة التوقع لفترة طويلة والتأكد من دقة التوقعات .

ويمتد تنفيذ هذه الخطة عادة إلى عشر سنوات ، وقد يصل إلى خمسة عشر عاما أو عشرين ويطلق عليها الخطة العشرية ، مثل الخطة العشرية المصرية بين أعوام ١٩٦٠ - ١٩٧٠ وتعتمد الإدارة اليابانية كثيرا على التخطيط طويل الأجل .

٢ - الخطة متوسطة الأجل

. وهى التى يتراوح مداها الزمنى فى العادة مابين ثلاث سنوات وسبع سنوات ، وفى الغالب أن هذه الخطة تكون مرحلة زمنية لتنفيذ الخطة طويلة الأجل ، أى أنها تنبثق عنها وتنفذ أهدافها .

٣ - الخطة قصيرة المدى

هى التى يتم وضعها لفترة زمنية تتراوح بين عام وثلاثة أعوام بحيث تراجع وتعدل كل ثلاثة أشهر فى العام الأول لها ولمرة على الأقل ، وكل ستة أشهر فى السنتين الثانية والثالثة ، ومن أمثلتها الشهيرة ، خطة الموازنة العامة للدولة . وتعد هذه الخطة أكثر أنواع الخطط استجابة لمقتضيات

التنمية وتجاوبا مع التطور السريع فى الدول النامية [١]، وهى أيضا الخطة التى اتبعتها كثيرا من دول الغرب .

ونحن نرى أن أفضل أنواع الخطة من حيث مداها الزمنى ، هو الخطة متوسطة المدى ، فهى أقرب إلى تحقيق معنى الإستعداد للمستقبل كعنصر للتخطيط ، كما أنها الفترة الزمنية التى حددها أول من ربط الخطة بفترة زمنية وهو سيدنا يوسف عليه السلام فى قوله : " تزرعون سبع سنين دأبا ".

ومن جهة أخرى ، فإن التخطيط طويل الأجل أثبت الواقع إخفاقه فى الدول الإشتراكية بعد أفول نجم الماركسية التى ذهبت غير مأسوف عليها فى كثير من الدول .

ونظرا لطول الفترة فإن هذا التخطيط كما يقول بعض الفقه [٢] " يكون مجرد آمال وأهداف سياسية يراد تحقيقها مستقبلا وليس تخطيطا علميا حديثا ويمكن أن يظل حبرا على ورق " .

ومن ناحية ثالثة ، فإن مدة الخطة الطويلة تتضمن تغييرا لكثير من القيادات التى أسهمت فى وضع الخطة أو تنفيذها ، بحيث نجد فى انتهاء الفترة منفذين خلاف أولئك الذى بدأوا تنفيذ الخطة ، ومعروف أن المسئولية فى هذه الحالة ستكون شائعة بين المستقدمين والمستأخرين ، وغالبا ما يتبرأ الذين اتبعوا من الذين اتبعوا ، ويثور الخلاف وتتقطع بهم الأسباب فى شأن المسئولية عن إخفاق الخطة وعدم تحقيق هدفها.

---

(١) د. مصطفى محمود عفيفى : مبادئ وأصول علم الإدارة العامة ، المرجع السابق ص ٢٠٣.

(٢) د. مجدى مدحت النهرى : مبادئ الإدارة العامة ، مكتبة أم القرى ، المنصورة ١٩٩٥.

المطلب الثالث

معوقـــات التخطيـــط

رغم ما للتخطيط من فوائد هامة ومزايا عديدة تبرزها أهميته ، إلا أنه لايخلو من النقائص والمعوقات التى تعترض طريق تحقيق هذه الفوائد .

ونلفت النظر بداية إلى أن معوقات التخطيط هى الوجه الآخر لأسس نجاحه ، بمعنى أن نجاح التخطيط يتوقف على تفادى هذه المعوقات أو القضاء عليها . فإذا كان عدم دقة الخطة أحد معوقات التخطيط ، فإن الوجه الآخر لها وهو استبعاد لفظ " عدم " الذى يدل على المعوق ، يعتبر أحد عوامل نجاح التخطيط فنقول : إن دقة الخطة ، عامل أساسى لنجاح التخطيط.

وسنعرض لهذه المعوقات حتى يمكن معالجتها أو أخذها فى الحسبان وتتلخص فيما يلى :

١ - عدم مرونة الخطة

ينبغى أن تتصف الخطة بالمرونة المناسبة طالما أنها عرضة للتغيير والتطور ، وعندما تزيد المدة التى تغطيها الخطة لابد وأن تزيد مرونة تلك الخطة لكى يسهل تطويرها مع التغيرات المنتظر حدوثها .

وتتطلب مرونة الخطة أيضاً وجود خطط بديلة ، فالخطة التى توضع فى زمن السلم ، يمكن وضع خطة بديلة لها ، تأخذ فى الحسبان الإجابة على السؤال التالى : كيف تنفذ الخطة إذا قامت حالة حرب ؟ ولهذا لابد من وضع خطة أصلية وخطة بديلة وهذا وجه آخر للمرونة . أما الخطط الجامدة التى لاتقبل تغيراً أو تعديلاً فهى أحد معوقات التخطيط .

٢ - عدم دقة الخطـــة

مع تنوع أسباب عدم دقة الخطة إلا أن أهمها مايتعلق بالتنبؤ الذى يعتمد

على تقديرات غير دقيقة وافتراضات تبتعد كثيرا عن الواقع .

والواقع أن التنبؤ الذى يعتمد على تقديرات دقيقة أمر بالغ الصعوبة ويرجع ذلك إلى عاملين :

١ - قصور الوسائل التى تمد المخططين بالمعلومات الدقيقة .

٢ - عدم حداثة البيانات والإحصاءات التى تقدمها أجهزة الإحصاء للقائمين بالتخطيط ، فلا شك أن البيانات القديمة لاتصلح لاستشراف المستقبل عند وضع الخطة ، وبالتالى تكون عديمة الفائدة وتعرض الخطة لكثير من المخاطر [١].

٣ - الحواجز السيكولوجية لدى المديرين والمنفذين

لقد أصاب كثيرا وليم رويس فى مقولته : " إن الخطة مهما كانت جيدة فانما لاتستطيع أن تعوض عجز الإدارة الضعيفة ، فى حين أن الإدارة الجيدة يمكنها أن تعوض عجز الخطة الضعيفة " ومن هذه العبارة يظهر أثر القيود السيكولوجية على الخطة سلبا وإيجابا حسب الدراية أو الخبرة بالتخطيط المفترض توافرها لدى القائمين على التخطيط .

وغالبا ماتكون تصرفات القائمين بالتخطيط متأثرة كثيرا بالبيئة أو العرف السائد فى المجتمع ويسيطر على تفكيرهم ، أو يترك انطباعات فى نفوسهم تلقى بظلالها على التخطيط . ومن أمثلتها عدم اقتناع المديرين بالتخطيط واعتباره مضيعة للوقت والجهد والمال . وأن التخطيط يتعلق بالغيب ، ولايعلم الغيب إلا الله ، وماتدرى نفس ماذا تكسب غدا ، فضلا عما درج عليه المخططون من أسلوب عمل لفترة طويلة من الزمن ، إذ يفضلون ما اعتادوا عليه لأنه أصبح جزءا من كيانهم وتطبيقا للقاعدة الدارجة لدى العوام ما يعرفونه أفضل مما لايعرفونه .

---

(١) د. مزى طه الشاعر : مبادئ الإدارة العامة ١٩٩٢ ص ١٣٧.

٤ - القيـــود الإجرائيــــــة

وترتبط إلى حد كبير بالحواجز السيكولوجية ، فمن الطبيعى أن عدم الإقتناع بجدوى التخطيط لدى القائمين عليه ، أو بعدم سلامة الخطة الموضوعة والذى يعبر عنه بشعور الإحباط والتثبيط لدى المديرين والمنفذين ، سيؤدى إلى عرقلة تنفيذ الخطة من خلال تعقيد الإجراءات والسياسات اللازمة للتنفيذ استنادا إلى عدم قناعتهم بالتخطيط . ومن ناحية أخرى قد ترجع القيود الإجرائية إلى استفادة معارضى التخطيط من عشوائية الإدارة وإدراكهم أن التخطيط سوف يكشف عن كثير من المخبوء الذى لايريدون له ظهورا ، فيكثرون من الخطوات الروتينية والإجراءات الإدارية فى التخطيط والتنفيذ . ومن هنا تلعب معارضة جماعة أصحاب المصالح أو شلل المنتفعين دورا كبيرا فى رسم هذه القيود حتى لاتمس مكاسبها الخاصة ومصالحها الرائجة .

٥ - العجز الفنى والنقص المالى

من أهم العقبات التى تواجه عملية التخطيط ، ولاسيما فى الدول النامية الإفتقار إلى المهارات الفنية وأسس التقدم التكنولوجى . وقد لعب الإستعمار دورا أساسيا فى هذا الافتقار والعجز الذى تعانيه تلك الدول ، وقد كان ذلك عن عمد منه ، فقد تركزت جهود الإستعمار لتعويق التعليم الفنى والعلمى وتثبيت التعليم الأدبى والعلوم الإنسانية ، وعمل من جهة أخرى على إشاعة شعور عدائى تجاه العمل اليدوى واحتقاره .

وقد تنبهت اليابان لهذه الحقيقة ، فعمدت إلى جعل تعليمها عصريا وعكف أبناؤها على دراسة العلم ، وتفوقت فى الفنون الصناعية واهتمت بالمبتكرين وأجزلت لهم العطاء ، بعكس الدول النامية التى لازالت تسير على مارسمه لها الاستعمار من أفكار ، حيث يكثر الإهتمام بمؤلفى ومقدمى الأغانى والتى يعد سماعها للجمهور بمثابة أمانى ، وتركيز الأضواء على نجوم الكرة و " العوالم " ومؤلفى المسلسلات والقصائد ومخرجى الأفلام ومقدمى البرامج ، فهم نجوم المجتمع الذين تسلط عليهم الأضواء علاوة على

مايستفيدون به من علاج على نفقة الدولة رغم إغداق العطاء عليهم ،وتمتعهم بالحظوة والنفوذ .

وإذا استمرت الدول النامية على هذه الحالة ، فإن الهوة التى تفصل بينها وبين الدول المتقدمة ستزداد عمقا يوما بعد يوم بشكل يجعل الدول المتخلفة أكثر تخلفا واعتمادا من ذى قبل على الدول المتقدمة فى كل صغيرة وكبيرة من الضروريات الهامة فى الحياة .

أما النقص المالى ، فيشكل فى الدول النامية عقبة رئيسية للتخطيط ، إذ لايمكنها أن تعتمد على مواردها الذاتية الهزيلة ، فتلجأ إلى الإقتراض الأجنبى ، وقد لاتصدق معها الدول الأجنبية فى ذلك ، وإن صدقت فإن المخاوف كثيرة من الدعم الأجنبى ، أبرزها فى نظرى ، إحتمال المساس بسيادة الدول النامية واتخاذها ذريعة للسيطرة السياسية والإقتصادية عليها بشكل يفقدها سيادتها القومية ، وهو مايؤكده التاريخ ، فالقروض التى عقدها اسماعيل خديوى مصر ، انتهت باحتلال الإنجليز لمصر

المبحث الثالث

التخطيط فى الإدارة الإسلامية

إن جوهر الرسالات الدينية لايتصادم مع حقائق الحياة ، وقد جاء الإسلام لتحقيق مصالح الناس ، وطلب من ولاة الأمور تدبير أمور الرعية امتثالا لقول الرسول صلى الله عليه وسلم " كلكم راع وكلكم مسئول عن رعيته ، الإمام راع ومسئول عن رعيته " .

ومن متطلبات رعاية الإمام لرعيته ، الإستعداد فى الحاضر لما يواجهها فى المستقبل وذلك لايكون إلا بالتخطيط ، فهل يقر الإسلام التخطيط ؟

قد يظن البعض أن الإسلام يرفض التخطيط على أساس أنه إستكناه

للغيب ولايعلم الغيب إلا الله " عالم الغيب والشهادة وهو الحكيم الخبير ، وفى آية أخرى " عالم الغيب فلا يظهر على غيبه أحدا إلا من ارتضى من رسول فإنه يسلك من بين يديه ومن خلفه رصدا " (١)

وقد يكون مرد الرفض إلى أن التخطيط يعنى التنبؤ بالمستقبل ، وفى القرآن الكريم يقول الله تعالى : " وماتدرى نفس ماذا تكسب غدا " (٢) وأن ماجاء فى الكتاب والسنة يكفى لتوجيه كل شئ فلا حاجة إلى تخطيط أو تنظيم أو غيره .

والحق أقول : إن هذه الرؤية قاصرة وبعيدة عن جوهر العقيدة الإسلامية على حسب ماسنرى عند الحديث عن مشروعية التخطيط .

ذلك أن المستقبل الذى تدور حوله عناصر التخطيط (التنبؤ بالمستقبل والإستعداد له) جزء من الغيب نعم ، ولكن الغيب ليس مقصورا على المستقبل فقط ، بل قد يراد به الماضى السحيق ، كما فى شأن حديث القرآن عن سيدنا نوح وماكان من دعوته على قومه " رب لاتذر على الأرض من الكافرين ديارا (٣) إذ يقول المولى عز وجل مخاطبا رسوله محمدا صلى الله عليه وسلم " تلك من أنباء الغيب نوحيها إليك ، ماكنت تعلمها أنت ولا قومك من قبل هذا فاصبر إن العاقبة للمتقين (٤).

وقد يراد بالغيب أيضا ، الحاضر المجهول كما فى قوله عز وجل بشأن سيدنا سليمان عليه السلام " فلما قضينا عليه الموت مادلهم على موته إلا دابة الأرض تأكل منسأته ، فلما خر تبينت الجن أن لو كانوا يعلمون الغيب مالبثوا فى العذاب المهين " (٥) والغيب الذى جهلونه هو موت سليمان الذى

---

(١) سورة الجن آية ٢٦، ٢٧.

(٢) سورة لقمان آية ٣٤.

(٣) سورة نوح آية ٢٦.

(٤) سورة هود آية ٩٠.

(٥) سورة سبأ آية ١٤.

كان حادثا أمامهم .

ومن هنا يبين الفرق بين التنبؤ بالغيب الذى يقوم علـى التكهن والحدس والتخمين وهو منهى عنه ، وبين التخطيط الذى يعنى الإستعداد للمستقبل بنـاء علـى اعتبـارات موضوعيـة ومراعـاة الأرقـام والبيانـات التـى تقدمهـا أجهـزة الإحصـاء ، أى إعداد العدة ، وهذا مطلب شرعي حسبما نبينه فيما يلى :

مشروعية التخطيط فى الإدارة الإسلامية

لقد أصبح التخطيط أمرا مشروعا فى الإدارة الإسلامية علـى أسـاس أنـه يقدم صورة أوضح وأشمل للمستقبل ، مما يدفع الإنسـان إلـى تكريـس جهـوده لتحقيق الأهداف المرسومة . وبدون التخطيـط قد يعمـل المـرء أعمـالا يراهـا جيدة ولكنهـا فـى الحقيقـة لاتوصـل إلـى الهدف المرسـوم لأنهـا لـم تقـم علـى الدراسة والبحث العلمى [١].

ومن ثم فإن محاولة افتراض وتقدير ماسيحدث فى المستقبل ، أمـر مبـاح فى الإسلام مالم يصطدم بحكم شرعى خـاص ، ومـادامت المحاولـة تستـهدف تحقيق خير الإنسان ودفع الشر عنه مصداقا لقوله تعالى : " قل لا أملك لنفسى نفعا ولا ضرا إلا ماشاء الله ولو كنت أعلم الغيب لاسـتكثرت مـن الخـير ومـا مسنى السوء إن أنا إلا نذير وبشير لقوم يؤمنون " [٢] .

ومعنى ذلك أن معرفة المستقبل ، تمكن من الإستكثار من الخـير وتجنـب السوء . ولما كان الإمام مأمورا بدفع المفاسد وجلـب المصـالح للرعيـة ، فـإن وسيلته إلى ذلك معرفـة المسـتقبل (التخطيـط) ، فـالإعداد والتخطيط واجـب إسلامى على كل إدارى مسلم ، كل فى مجال تخصصه .

وقد ذهب البعض [٣] إلـى أبعـد من ذلـك واعتبر التخطيط فريضة إيمانية،

---

(١) أستاذنا الدكتور ماجد الحلو : علم الإدارة العامة ومبادئ الشـريعة الإسـلامية ، سـالف الإشارة ص ٣٠٥.

(٢) سورة الأعراف : اية ١٨٨ .

(٣) حسن فتح الباب : على طريق الهجرة ، سلسلة البحوث الإسلامية ، السنة الثالثة، ==

إنطلاقا من أن التفكير عماد التخطيط ، والفكر مصدر المعرفة ، والمعرفة أساس السلوك السوى فى علاقة الإنسان بالخالق والمخلوق ، وسوف نسوق فيما يلى الأدلة عا ، شرعية التخطيط من القرآن والسنة :

أولا : من القرآن الكريم (التخطيط تكليف للإنسان)

ورد فى القرآن الكريم العديد من الآيات التى تشير إلى ذلك ، نذكر منها مايلى :

١ – " وأعدوا لهم ما استطعتم من قوة ومن رباط الخيل " [١].

ففى هذه الآية دعوة للإدارة الإسلامية وخاصة العسكرية ، إلى العمل والتخطيط والإستعداد بالقوة لمواجهة أمر مستقبلى قد يحدث لدار الإسلام وأمته ، وبإجمال تمثل هذه الآية أساسا لنظرية " الردع الإسلامى "

٢ – " وابتغ فيما آتاك الله الدار الآخرة ، ولا تنس نصيبك من الدنيا " [٢].

ففى هذه الآية توجيه رحمانى للتخطيط فى حال الحياة الدنيا ليواجه الإنسان به مصير الآخرة .

٣ – فى تأويل سيدنا يوسف عليه السلام لرؤيا الملك ، " قال تزرعون سبع سنين دأبا فما حصدتم فذروه فى سنبله إلا قليلا مما تأكلون ثم يأتى من بعد ذلك سبع شداد يأكلن ماقدمتم لهن إلا قليلا مما تحصنون . ثم يأتى من بعد ذلك عام فيه يغاث الناس وفيه يعصرون " [٣] ففى هذه الآيات توجيه للإدارى الذى يخطط لحماية الوطن بالتنبؤ لما قد يحدث ، والعمل على تفادى وقوع الأخطار فى المستقبل والأزمات والنكبات التى قد تحدق بالأمة الإسلامية.

== العدد الثامن والعشرون ص ١٠٥

(١) سورة الأنفال آية ٦٠.

(٢) سورة القصص : اية ٧٧ .

(٣) سورة يوسف : ايات ٤٧ ، ٤٨ ، ٤٩ .

ثانيا : من السنة النبوية (التخطيط عماد النهضة)

وتشير إلى هذا المعنى كثير من الأحاديث النبوية منها :

١ - قوله صلى الله عليه وسلم : "اعمل لدنياك كأنك تعيش أبدا واعمل لآخرتك كأنك تموت غدا " وهو ما يتوافق معه التخطيط تماما من حيث مفهومه باعتباره تفكيرا فى المستقبل واستعدادا لمواجهته .

٢ - قول الرسول صلى الله عليه وسلم لأبى بكر الصديق : " لئن تدع أبناءك أغنياء خير من أن تدعهم فقراء يتكففون الناس " .

فالرسول صلى الله عليه وسلم وجه أبا بكر حين أتى بكل ماله لتجهيز جيش المسلمين بأن يدخر لأولاده حتى لايصيبهم سوء ، فيسألون الناس بسبب عدم الإحتياط والتخطيط .

٣ - حديث الرسول صلى الله عليه وسلم للأعرابى " إعقلها وتوكل " عندما ترك الأعرابى ناقته عند باب المسجد دون أن يعقلها ، فلما هربت وأخبر الرسول بذلك قال له : " كان عليك أن تتوكل على الله وتعقل الناقة " . ففى قوله صلى الله عليه وسلم : (اعقلها وتوكل) توجيه للإدارى المسلم بأن يربط التوكل على الله ، بالإحتياط والتخطيط الذى لايتنافى مع التوكل ولا مع مراد أمر الله . وما أحوجنا إلى تدبر هذا القول فيما استجد فى حياتنا ، فلا يصح أن يترك شخص سيارته وبداخلها مفاتيحها حتى لايلقى مالقيه الأعرابى أو يترك منزله مفتوحا وما إلى ذلك من أمور يلزم لها التخطيط فى الحياة الإدارية للمسلم .

٤ - قال صلى الله عليه وسلم : " إذا قامت الساعى وفى يد أحدكم فسيلة (بنت النخلة) فاستطاع ألا يقوم حتى يغرسها ، فليغرسها فله بذلك أجر " ويستفاد من ذلك أن التخطيط للعمل واجب على المسلم ، بصرف النظر عما إذا كانت الثمرة تعود عليه شخصيا أم لا ، فهو يؤدى العمل ولاينتظر منفعته الخاصة ، وليس ثمة دعوة لانتهاج التخطيط أبلغ من مثل هذه الدعوة .

مفهوم التخطيط فى الإدارة الإسلامية

ذكر الدكتور فرناس عبدالباسط البنا تعريفا للتخطيط الإسلامى مفاده أنه أسلوب عمل جمعى يأخذ بالأسباب لمواجهة التوقعات المستقبلية ويعتمد على منهج فكرى عقدى يؤمن بالقدر ويتوكل على الله ويسعى لتحقيق هدف شرعى هو عبادة الله وتعمير الكون [1].

ويعرفه البعض الأخر بأنه " الإستعداد فى الحاضر لما يواجه الإنسان فى عمله أو حياته فى المستقبل [2] .

أسس التخطيط فى الإدارة الإسلامية

يمكن استخلاص أسس التخطيط من التعريفين السابقين للتخطيط والذين ذكرناهما دون أن نتعرض لمحاولة إثارة مدى إحاطة التعريف بكل مايتعلق بالتخطيط حتى يكون جامعا مانعا ، وبعيد عن الخوض فى بيان ذلك ، نعرض لأسس التخطيط وهى :

١ - تحديد الأهداف

يدعو الإسلام الإنسان إلى الإعداد لمواجهة الأمور المستقبلية ، ويهتم كثيرا بالهدف الذى يعمل الإنسان على تحقيقه ، فالأعمال بالنيات ولكل امرئ مانوى وليس فى الإسلام عمل دون هدف ، وتدور الأهداف حول خيرى الدنيا والآخرة ، ففى الدنيا نجد الهدف الرئيسى هو عمارة الكون ، فالله سبحانه وتعالى جعل عمارة الأرض عبادة ، وذلك مايشير إليه قوله تعالى : " هو أنشأكم من الأرض واستعمركم فيها [3] وهذا ما يتضمنه التخطيط بالمعنى

---

(١) د. فرناس عبدالباسط البنا : التخطيط ، دراسة فى مجال الإدارة الإسلامية وعلم الإدارة العامة ، الطبعة الأولى ١٩٨٥ ص ٨٥.

(٢) د. عبدالرحمن بن ابراهيم الضحيان : الإدارة والحكم فى الإسلام ، ١٤١١ - ١٩٩١ ص ٦٩.

(٣) سورة هود اية ٦١.

الواسع لمفهوم التعمير ، سواء كان ذلك بالمبانى أو بشق الترع والأنهار أو باستصلاح الأراضى للزراعة وما إلى ذلك .

ويتضح من هذا أن المنهج الإيمانى مترابط ، يبدأ من الإختيار للإيمـان ويقود إلى أفعال متآزرة تتساند كلها لتقيم عمارة الكون ، سيما وقد مكن الله البشر من الأرض ، حيث يقول سبحانه وتعالى : " ولقد مكناكم فى الأرض وجعلنا لكم فيها معايش " (١) ولاشك أن عمارة الأرض وتعميرها لايكون عشوائيا ، بل توجد قواعد ومعايير يجب أن تراعى فى ذلك وهو ما يقدمه التخطيط .

وفيما يتعلق بالآخرة ، نجد أن كل أعمال المسلم فى الدنيا يجب أن تستهدف حسن لقاء الله فى الآخرة ، مصداقا لقوله تعالى : " ومن أراد الآخرة وسعى لها سعيها وهو مؤمن فأولئك كان سعيهم مشكورا (٢).

ويطلب الله عز وجل من المؤمن أن يستعد للآخرة (الاستعداد للمستقبل، بالتقوى فيقول : " وتزودوا فإن خير الزاد التقوى " (٣).

وفى آية أخرى تجمع بين خيرى الدنيا والآخرة ، يصف الله عز وجل أتباع الرسول صلى الله عليه وسلم بقوله " تراهم ركعا سجدا يبتغون فضلا من الله ورضوانا وينصرون الله ورسوله أولئك هم الصادقون (٤).

ومما سبق يتضح لنا عمومية الأهداف فى التخطيط الإسلامى ، بعكس التخطيط الذى لايهتدى بمبادئ الإسلام ، حيث يجعل ذلك الأخير ، إشباع حاجات الجمهور هدفا نهائيا . أما الإسلام فيجعلها وسيلة لتحقيق خيرى الدنيا والآخرة .

---

(١) سورة الأعراف آية ١٠

(٢) سورة الإسراء اية ١٩ .

(٣) سورة البقرة اية ١٩٧ .

(٤) سورة الحشر آية ٨

رسم السياسة العامة من وضع الله والتنفيذ يقوم به البشر

ليس ثمة خلاف بين التخطيط فى الإدارة الإسلامية وبين غيره فى عناصر الإعداد و تنفيذ وحجم الخطة ، ويتسع ليشمل كل أنواع التخطيط الإقتصادى والعسكرى والسياسى والدينى والإجتماعى والثقافى ، ولكنه يتميز عن غيره بأن السياسات العامة والمبادئ والأسس التى يقوم عليها فى الدولة المسلمة هى من وضع الله سبحانه وتعالى ، إذ بلغ الله عز وجل هذه السياسة فى كتابه الكريم وأنزلها على الرسول ليقوم بالتنفيذ المرحلى (١) ، اعتمادا على المرونة بحيث يتناسب التنفيذ مع الظرف المعين ، تبعا لما يقرره الرسول صلى الله عليه وسلم ومستشاروه . أى أن خطة التنفيذ تتسم بالمرونة بحسب مقتضيات الحال ، وإذا كان هذا هو الشأن بالنسبة للرسول صلى الله عليه وسلم فإن أتباعه ملزمون بذلك من باب أولى .

شوريـــة الخطـــة

ليست الخطة فى الإسلام حكرا على أحد أو ينفرد بها من يضع مراحل التنفيذ ، بل يقوم التخطيط فى الإسلام على مبدأ الدراسة والتشاور مع أهل الرأى وأصحاب الخبرة فى المنظمة العامة ، مصداقا لقوله تعالى : " فاسألوا أهل الذكر إن كنتم لاتعلمون " . وكان الرسول صلى الله عليه وسلم القدوة للإداريين فى ذلك ، فقد روى عن أبى هريرة رضى الله عنه قوله : " مارأيت أحدا أكثر مشورة لأصحابه من رسول الله صلى الله عليه وسلم " ، وتدل الشورى على أن المسلمين يخططون لكل أمر ويديرونه ويتشاورون

---

(١) وهذا ماكان من الرسول صلى الله عليه وسلم فى صلح الحديبية فعندما اعترض عمر بن الخطاب على هذا الصلح وقال لرسول الله : أولسنا بالمسلمين وهم بالمشركين ؟ وعندما أجاب الرسول ببلى قال : فعلام نعطى الدنية فى ديننا ؟ رد عليه الرسول صلى الله عليه وسلم وقال له : أنا عبدالله ورسوله ، لن أخالف أمره ولن يضيعنى . انظر فى ذلك سيرة ابن هشام ، الجزء الثالث ص ٧٨٢.

توجيه للمسلمين إلى الإهتمام بعلم الإحصاء وتسجيل الأرقام العددية وهذه وتلك لازمة للتخطيط .

وأخيرا وليس آخرا نذكر بأن المقام يضيق عن الإطالة في الكلام عن نماذج التخطيط التي عرفتها الإدارة الإسلامية ، وماكان من شأن سيدنا يوسف عليه السلام ، والذي وضع خطة قومية شاملة للإصلاح الاقتصادي في مصر ، أو التخطيط الإداري المنظم الذي باشره الرسول صلى الله عليه وسلم في شأن الهجرة التي تمت على أساس من التخطيط ، وما يتطلبه من تدبير وإحكام وبعد نظر ، فقد حدد الرسول الكريم هدفه من الهجرة وكان الأسلوب الذي اتبعه مؤديا للهدف ، إذ أعد الإمكانيات البشرية والمادية المناسبة للظروف ، واستعد للمخاطر المحتملة بخطة بديلة ، ثم نفذها بأسلوب واقعي سديد فنجحت خطته وأدرك غايته [١] . وبقيت حادثة الهجرة خير شاهد للرسول صلى الله عليه وسلم بحسن التقدير ودقة التخطيط الذي يحقق هدف الخطة المرسومة ، وتتابع التخطيط بعد ذلك في دعوة الرسول إلى الله في البلدان المجاورة للمدينة ، وكذلك في إقامة الدولة الإسلامية .

وتبقى لنا كلمة نقول فيها : لاجرم أن يعد العلم أساسا للمجتمع الإسلامي، ولما كان العلم والتخطيط صنوين لاينفكان ، فإن التخطيط بدوره يكون أساسا للمجتمع الإسلامي . والإسلام دين دولة ، مصحف وسيف ، فكر وعقيدة فليتخذ المسلمون من الفكر عماد نهضتهم ، والتخطيط يقوم على الفكر فيكون أساسا لنهضة المسلمين .

---

(١) حسن فتح الباب : على طريق الهجرة ، السابق ص ٦٩ .

الفصل الثانى

التنظيـــــم ORGANIZATION

التنظيم والتخطيط صنوان

لاجرم أن يعد التنظيم صنو التخطيط . فهما صنـوان للعمليـة الإداريـة ، فالقـائد الإدارى حين ينتهـى مـن تحديـد سياسـاته الإداريــة وتحديـد أهـداف برنامجه وإعداد الخطة التى توصله إلى هذه الأهداف ، يلزمـه بعد ذلك أداة رئيسية تكمل هذه العمليات السابقة وتكمن هذه الأداة فى التنظيم .

فـالتنظيم يشـكل المرحلـة الثانيـة مـن مراحـل العمليـة الإداريــة ، حيـث يتضمـن توزيـع السلطات وتحديـد المسئوليات والأفـراد المناسـبين لتحملهـا وتحقيق أهدافها . وهو وإن كان يلى التخطيط من الناحية الأكاديمية ، إلا أنـه فى الواقع يتداخل معه ومع بقية العنـاصر الأخـرى بحيث يمكـن القول بـأن التخطيـط والتنظيـم أمـران متشـابكان ويكمـل كـل منهمـا الآخـر . فــالتخطيط لايحقق أهدافه دون تنظيم سليم للجهاز الإدارى المعنى بتنفيذ الخطة ، وعلـى قدر مايتصف به التنظيم من الدقة والإحكام يكون نصيب الخطــة مـن النجـاح أو الإخفاق . وفى حالــة الإخفـاق تظهر فاعليـة التنظيـم فـى تحديـد مسئولية الإنحـراف عـن الخطـة الموضوعــة وأوجــه القصــور التــى شــابت التنفيـذ والمسئول عن كل ذلك .

ومعنى هذا أن التنظيم يلعب دورا هامــا فـى عمليـة التخطيـط ، وإدراكـا لهذا الدور يتعرض بعض الفقه له بالدراسة قبل الحديث عن التخطيط . ومـن جانبنا قلنا سابقا : إن التخطيط عملية ذهنية تسبق فى التتـابع الزمنـى مرحلـة التنظيم ، ولاغناء لكل منهما عـن الأخـرى بـل إن الأخـيرة تعـد بمثـابـة روح الإدارة ؛ لأنه إذا كان علم الإدارة يهدف إلى تنسيق الجهـود البشـرية وحسـن أدائها لأعمالها ، فإن التنظيم يعتبر الأداة الأساسية لتحقيق هذا الهدف النبيل . فليس بكاف أن ترسم السياسة العامة بإتقان ، وإنما يحب أن ينهض بتنفيـذها

نقطة أو جانب فى التعريف الأصلى دون أن تغير من جوهره ، وإنما تفسر الفكرة الرئيسية التى يرمى إليها .

فى الفقه الغربى ذكرت تعريفات كثيرة ليس بالوسع حصرها وإنما نجتزئ فكرة الإحاطة بها من خلال أهم تعريف للتنظيم .

فالأستاذ مارشال ديموك يعرفه بأنه " التجميع المنطقى للأجزاء المترابطة لتكوين كل موحد تمارس من خلاله السلطة والتنسيق والرقابة لتحقيق غاية محددة [١].

أما الفقه العربى فقد كان ميالا إلى الكثرة والتعدد فى التعاريف على نسق منوال الفقه الغربى ، ونجد هنا اختلاف الرؤى والزوايا عند فقه القانون العام ولدى كتاب إدارة الأعمال .

ومن بين تعريفات القانون العام نختار تعريف التنظيم بأنه " تحديد تنسيق الجهود البشرية لتحقيق الأهداف المقررة وتنفيذ السياسات العامة المرسومة بكفاءة وبأقل تكلفة ممكنة وفى أسرع وقت ممكن [٢].

وفى ميدان إدارة الأعمال ، نختار التعريف الذى يقرر أن التنظيم هو : " تنسيق الجهود المادية والبشرية فى أى منظمة لبلوغ الأهداف المشتركة بأحسن كفاية ممكنة وبأعلى درجة من الفاعلية " [٣].

أما التعريفات الإضافية للتنظيم فنذكر منها مايلى :

عرف شستر برنارد التنظيم بأنه " نظام لأنشطة منسقة إراديا

---

(١) مارشال ادوارد ديموك ، جلاديز أوجدن ديموك ، لويس و.كوبنج ، الإدارة العامة ص ١٥٣.

(٢) د. أنور رسلان : الإدارة العامة ، السابق ص ١٠٦.

(٣) د. محمد عثمان اسماعيل حميد : الإدارة العامة ، دار النهضة العربية ، مطبعة جامعة القاهرة ١٩٩٢ ص ٩٧.

لشخصين [1] أو أكثر " ويركز هذا التعريف على الإرادة والإختيار كنقطة هامة فى التنظيم ، بالإضافة إلى عملية التنسيق ودورها بين الجهود المتعددة.

ثانيا : أهميـــة التنظيـم

يلعب التنظيم دورا هاما فى نجاح المنظمة الإدارية فى تحقيق أهدافها ، باعتباره البناء الذى يقدم العمل الإدارى من خلاله ، فالتنظيم ليس هدفا فى ذاته وإنما هو وسيلة لتحقيق غاية ، بمعنى أنه أداة لتحقيق هدف الإدارة العامة وحمل وظائفها إلى الواقع العملى .

وتزداد أهمية التنظيم فى العصر الحديث عن العصور القديمة وفى الدول المتقدمة عنها فى الدول المتخلفة ، فتعقيدات الحياة والأنشطة والأنظمة وكبر وضخامة حجم المنظمات والأجهزة فى العصر الحديث وفى الدول المتقدمة بالذات ، تحتاج إلى عملية تنظيم دقيقة من أجل تحقيق أهداف المنظمات الإدارية .

وتتصاعد أهمية التنظيم كلما تصاعد عدد الإدارات والعاملين فيها ، وكلما زادت نوعيات وتعقيدات الأنشطة التى تؤدى لتحقيق الهدف [2].

وبفضل التنظيم الدقيق ظهرت فى الماضى الحضارة الفرعونية القديمة وغيرها من الحضارات ، واستفاد منه نابليون كثيرا للحفاظ على كيان الدولة الفرنسية وتثبيت دعائم نهضتها رغم براكين وزلازل السياسة التى تفجرت مع قيام الثورة الفرنسية [3].

وتفرض أمور الحياة اليومية أهمية التنظيم فى مستويات عديدة ، فمن

---

(١) د. فرناس عبدالباسط البنا : التنظيم بين الإدارة الإسلامية والإدارة العامة ، الطبعة الاولى ١٩٨٥ ص ١٣.

(٢) د. جورجى شفيق سارى : أصول ومبادئ الإدارة العامة ص ٢٩.

(٣) د. صلاح الدين فوزى : الادارة العامة بين عالم متغير ومتطلبات التحديث ص ٥٠.

السمات البارزة لمجتمع اليوم أنه مجتمع التنظيم ، إذ يتكون من مجموعات كبيرة من المنظمات ابتداء من الدولة ثم الوزارة فالمحافظة فالمصلحة فالشركة حتى الأسرة التى تعد خلية المجتمع الأولى .

والفرد فى حياته اليومية ينتمى إلى منظمة أو أكثر من تلك المنظمات ، فعندما يباشر عمله يكون عضوا فى منظمة العمل ، وفى وقت فراغه يذهب إلى النادى وفوق كل ذلك فهو عضو فى أسرته التى تعتبر فى حقيقتها منظمة من طابع خاص .

ويهتم علماء الإدارة العامة بالجوانب الخاصة بعملية التنظيم الإدارى من حيث تقسيم المنظمة إلى عدد محدد من الإدارات الرئيسية ، وبعد ذلك تقسم كل إدارة رئيسية إلى عدد من الأقسام الفرعية ، بحيث تضطلع كل ادارة بمهام جانب معين من وظائف المنظمة توزعه على ما يتبعها من أقسام ، ويتولى كل قسم عمل محدد أو مجموعة أعمال متناسقة .

وفى النهاية يتحمل تلك المسئوليات الموظفين الذين يعملون بالإدارات والأقسام ، كل بحسب تخصصه والمرتبين تصاعديا فى شكل سلم إدارى يتفق مع هيكل المنظمة .

ومن مجموع ذلك ينشأ جهاز إدارى متكامل يسير فى اتجاه واحد متناسق نحو بلوغ الأهداف التى من أجلها أنشئت المنظمة [١].

ومن ثم يتضح لنا إلى أى مدى تبلغ أهمية التنظيم الإدارى السليم وأنه ليس عملية ثابتة أو فورية تتم فى وقت معين بل هو عملية ديناميكية ترتبط بمجموعة عوامل مؤثرة وتخضع لعملية موازنة بينها لتحقيق أهداف المنظمة[٢].

ويقدم التصور السلبى (غياب التنظيم) نموذجا آخر لأهميته ، فماذا

---

(١) د. أحمد حافظ نجم ، مبادئ الإدارة العامة ، مرجع سابق ص ٤٩ .

(٢) د. فؤاد العطار ، مبادئ علم الإدارة العامة ، السابق ص ٥٢.

يكون وضع المنظمة الإدارية فى حالة عدم وجود التنظيم ؟

بالطبع تسود الفوضى والعشوائية وتتخبط الجهود وتضطرب الأجهزة ويضيع الوقت ويبذل الجهد بلا فائدة وينفق المال هباء منثورا وتتوارى الخطة وتضيع الأهداف (١).

وبالبناء على ماتقدم من إدراك لأهمية التنظيم ومراعاته فإن ثمارا دانية تترتب على ذلك منها مايلى :

أ - خلق الجو الملائم للعمل ، واستقرار العاملين وحثهم على زيادة بذل المجهود لتحقيق هدفهم .

ب - يعمل على خلق روح التعاون والتضامن بين الأفراد لنيل أهدافهم .

ج - يساعد على الإستفادة من الأساليب المتطورة فى أداء العمل بما يرفع من كفاءة الإدارة العامة فى تقديم خدماتها للجمهور بشكل جيد وفعال (٢)

د - يضمن أحسن استغلال للعنصر البشرى فى الإدارة عن طريق تحديد الإختصاص ووضع الشخص المناسب فى المكان المناسب على أساس الكفاءة والخبرة .

ثالثا : مفهوم التنظيم فى الإدارة الإسلامية

قد يقول البعض : إن المصطلحات السائدة فى علم الإدارة لم يعرفها الفكر الإدارى الإسلامى ؛ ولكن هذا القول فيه من القصور مافيه ، إذ إنه لايراعى القاعدة التى مفادها : (إن العبرة بالمقاصد والمعانى ، لا بالألفاظ والمبانى) ، أى أن العبرة بما يتم فى الواقع العملى أو الجانب التطبيقى . وفى تطبيقات المسلمين لمقاصد الإدارة جوانب مضيئة تصلح أن تكون اليوم أساسا لقيادة ركب الحضارة وعودة مجد الأمة الإسلامية الغارب ،هذه ناحية.

---

(١) د. جورجى شفيق سارى : أصول ومبادئ الإدارة العامة ، السابق ص ٣٠.

(٢) د. محمد عثمان اسماعيل حميد : الإداره العامه ، السابق ص ٩٨ .

وأما الناحية الثانية التى نود ابرازها فهى ، أن الإسلام جاء بمبادئ عامة وقواعد كلية فى مجال الحكم والإدارة وترك التفصيلات للواقع العملى أو الجانب التطبيقى تبعا لاختلاف الأحوال والزمان واختلاف الأمم والشعوب وفقا لمنهجه السامى فى التشريع " وماجعل عليكم فى الدين من حرج [١].

ويربط الإسلام فى منهجه بين صالح الفرد وصالح الجماعة ، فينظر إلى الفرد من جانب إنسانى وأنه ذات شخصية تتمتع بخصائص وقدرات استحقت التكريم " ولقد كرمنا بنى آدم وحملناهم فى البر والبحر ورزقناهم من الطيبات وفضلناهم على كثير ممن خلقنا تفضيلا [٢].

وفى ذات الوقت يرتبط مع المجتمع لدفع المنكر " والمؤمنون والمؤمنات بعضهم أولياء بعض يأمرون بالمعروف وينهون عن المنكر "[٣].

ومن ثم ينظر الإسلام إلى التنظيم الادارى على أنه جزء من المجتمع الإسلامى ككل يتأثر به [٤] ويؤثر فيه ، وهو مايستفاد من قول الرسول صلى الله عليه وسلم " مثل المؤمنين في توادهم وتراحمهم وتعاطفهم كمثل الجسد الواحد إذا اشتكى منه عضو تداعى له سائر الأعضاء بالسهر والحمى " . وبالبناء على ماتقدم يمكننا أن نعرف التنظيم الإدارى وفقا للمنهج الإسلامى بأنه " تضافر جهود المؤمنين المادية والبشرية لتنفيذ السياسة العامة للدولة الإسلامية ، المستمدة من كتاب الله وسنة رسوله صلى الله عليه وسلم تحقيقا لثواب الدنيا وحسن ثواب الآخرة " .

ويبين من التعريف أن التنظيم يقوم على التعاون البناء فى القرآن الكريم

---

(١) سورة الحج آية ٧٨.

(٢) سورة الإسراء آية ٧٠.

(٣) سورة التوبة اية ٧١.

(٤) د. رمضان محمد بطيخ ، أصول التنظيم الإدارى فى النظم الوضعيه والاسلامية ١٩٩٣ ص ٣٧.

" وتعاونوا على البر والتقوى ولاتعاونوا على الإثم والعدوان [1].

كما أنه بناء تنظيمى داخل الدولة الإسلامية ، يعتمد على ماورد فى كتاب الله وسنة رسوله من مبادئ ، ويهدف إلى تحقيق مصلحة شرعية ويراعى العلاقات الإنسانية [2].

وبصفة إجمالية فإن مفهوم التنظيم فى الإدارة الإسلامية يتسم بالخصائص التالية :

١ – إنه جزء من نظام الحياة فى الإسلام

فالإسلام له شموله الفكرى والكلى عن الحياة ، ومن هذه الفكرة الكلية تنطلق تنظيماته للشئون العامة للأمة الإسلامية .

ومن هنا فإن تطبيق النظام الإدارى الإسلامى لايصلح إلا فى بيئة تضع الإسلام موضع التطبيق فى شئون الإدارة والاقتصاد والحكم والقضاء ، فهذه المجالات تكمل بعضها البعض وتمهد السبيل لنجاح كل منها .

٢ – التنظيم الإدارى إلهى المصدر ، بشرى التطبيق

فالإدارة الإسلامية مرجعها ومصدرها هو المولى عز وجل ، سواء كانت مستقاة من الكتاب فى صورة مبادئ عامة ، أو تطبيقات عملية لأحكامه فى الأمور الحياتية .

ومن هنا نلفت النظر إلى أن الفقيه الإدارى يكشف عما ورد من مبادئ فى الفكر الإسلامى ولا ينشؤها ، وهو فى هذا الكشف يبحث عن حكم الله تعالى فى المسألة المطروحة حسب ظنه واعتقاده لا حسب الحقيقة والواقع ، إذ إن علمها عند الله . ومعنى ذلك أن التنظيم مرجعه الأساسى هو الله عز وجل ، أما عملية تطبيقه فهى مهمة المجتهدين الذين يوازنون بين هذه

(١) سورة المائدة آية ٢ .

(٢) د. فرنسيس اليت . التنظيم ، مرجع سابق ص ١٠٦.

المبادئ وأحوال الجماعة على نحو يحقق صالحها .

ومن هنا قلنا : إنه بشرى التطبيق ، للأفراد فى كل وقت وفى كل مصر ، أن ينشئوا من الأنظمة مايتفق مع صالحهم .

٣ - تتسم قواعده بالمرونــــة

ويقصد بذلك مرونة التطبيق مع ثبات المصدر ، وبذلك يكون التنظيم مواكبا لتطور الحضارة وملبيا لحاجات الجماعة . وفى التاريخ الإسلامى مايشهد بذلك حيث استجاب التنظيم الإدارى لدولة المدينة التى أسسها الرسول صلى الله عليه وسلم للمستجدات التى ظهرت كأثر لاتساع رقعة الدولة فى عهد عمر بن الخطاب ، الأمر الذى يعنى أن الإسلام لايفرض فى التطبيق نظاما بعينه ، وإنما يقدم مبادئ عامة تواكب ظروف وأحوال كل مصر فى كل عصر [١].

المبحث الثانى

عناصر التنظيم الإدارى وأنماطه

المطلب الأول

عناصر التنظيم الإدارى

قلنا فيما سبق : إن التنظيم الإدارى وسيلة لتجميع الجهود من اجل تحقيق الأهداف المقررة ، وينبغى لإقامة أى تنظيم إدارى سليم أن تتوافر له مجموعة من العناصر الأساسية لايقوم بدونها ، وفى ذات الوقت يؤثر أى خلل فيها فى قدرة التنظيم على تحقيق أهدافه .

---

(١) محمد محمد جاهين : التنظيمات الإدارية فى الإسلام ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ١٩٨٤ ص ٥٥، ٥٦.

وقد عنى كتاب الإدارة عناية بالغة بتحديد عناصر التنظيم الإدارى ، بيد أن كلا منهم تناول هذه العناصر من وجهة معينة ، فالبعض يجعل الفرد ووظيفته أول العناصر ثم تكوين الوحدات الإدارية ، والبعض الآخر يجعل تقسيم أوجه النشاط اللازمة لتنفيذ السياسةالعامة وتقسيم أوجه النشاط إلى إدارات وأقسام هى عناصر التنظيم .

وأيا ماكان الأمر فإن غالبيتهم تذهب إلى أنه يجب توافر العناصر الآتية لكل تنظيم ادارى :

- تحديد الوظائف .
- تكوين الوحدات الإدارية .
- تدرج السلطة الإدارية .

وسوف نتناول كل منها فى فرع مستقل على النحو التالى :

الفرع الأول

تحديـد الوظائـف

بادئ ذى بدء يلزم لأى تنظيم إدارى تكوين هيكله ، ويتكون هذا الهيكل من مجموعة الوظائف والموظفين الذين يشغلونها .

فالوظيفة وهى النواة الأولى فى التنظيم الإدارى ، عرفها خبراء ترتيب الوظائف بأنها " منصب مدنى أو عمل معين يقتضى من شاغله القيام بواجبات محددة وتحمل مسئوليات معينة سواء تفرغ لذلك كلية أو لم يتفرغ".وتوجد هذه الوظيفة فى العادة قبل أن يوجد الموظف ولهذا تستقل فى وجودها عن من يشغلها ، ولا تتأثر إطلاقا بموته أو إحالته إلى المعاش أو استقالته[1]. والقاعدة فى شأن إنشائها أن المشرع هو الذى يحددها بأداة

(١) - سليمان الطماوى : مبادئ علم الإدارة العامة ، القاهرة ١٩٨٠ ص ٦١،٦٢ ==

قانونية ، يهتم بدراستها القانون الإدارى .

أما الموظف Employée فهو الشخص الذى يشغل الوظيفة ويستفيد بحقوقها ويلتزم بواجباتها ، وتتفاوت الشروط المتطلبة فى الموظف باختلاف الوظائف وما تستلزمه من مؤهلات وخبرات . ومن المسلم به أنه كلما تصاعدت مكانة الوظيفة فى السلم الإدارى كلما تطلب فى شاغلها مؤهلات خاصة ومهارات عالية تتناسب مع مسئولياتها .

ويبين مما سبق أن تحديد الوظائف يعنى به : تكوين الجهاز الإدارى المطلوب للإدارة محل التنظيم ويستلزم تكوين هذا الجهاز القيام بعدة عمليات هى :

أ - توصيف الوظائف وتعيينها

يقصد بتوصيف الوظائف ، وصف كل وظيفة وصفا تحليليا يشتمل على الإسم الذى يدل عليها والمؤهلات Qualifications اللازمة لشغلها كالتعليم والمهارة الفنية Technical skill والخبرة Experience النوعية أو الزمنية .

مثال ذلك : الوظائف المطلوبة لإنشاء مستشفى مثلا والتى تتكون من أطباء فى سائر التخصصات وممرضين وممرضات وصيادلة وإداريين وكتابيين وعمال .

وأما تعيين الوظائف Determination of Positions فيقصد به ، تحديد أنواعها وعددها ومستوياتها ، وكذلك توفير الإعتمادات المالية اللازمة لتمويلها ودفع المرتبات لشاغليها[١] . وبخصوص مستويات الوظائف فإن التنظيم الإدارى يشتمل فى العادة على ثلاثة مستويات هى :

== وانظر أيضا - محمود عساف ، محمد عبدالمنعم سلامه ، أصول الإدارة والتنظيم ١٩٧٤ ص ١٠٩.

(١) - سليمان الطماوى : المرجع السابق ص ٢١٧.

١ – **مستوى الإدارة العليا**

ويمثله رئيس الدولة ونوابه في الدول التي تأخذ بالنظام الرئاسي ورئيس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم ووكلاء الوزارات في الدول ذات النظام البرلماني ، بالإضافة إلى المحافظين ورؤساء مجالس الإدارات .

٢ – **مستوى الإدارة المتوسطة**

ويتكون من مديري العموم ومديري الإدارات ورؤساء المصالح .

٣ – **مستوى الإدارة المباشرة**

ويمثله رؤساء الأقسام والرؤساء المباشرين والتنفيذيين [١]. ولتوصيف الوظائف وتعيينها أهمية كبيرة نظرا لارتكاز التنظيم الإداري على الوظيفة ، ولهذا فإن معظم الدول تعهد بهذه المهمة إلى هيئات التنظيم ، فتحدد حاجة كل إدارة للموظفين وتقترح النظام الداخلي الذي تسير عليه المصلحة أو الإدارة . كما يسهم التوصيف إلى حد كبير في تمكين الرؤساء والمرؤوسين من أداء العمل على نحو سليم [٢].

ب – **ترتيب الوظائف وتقييمها**

المراد بترتيب الوظائف : تقسيمها إلى مجموعات Catégories مختلفة تتبعا لاختلاف خصائصها وأوصافها والمؤهلات اللازمة لها ، ثم تقسم كل مجموعة إلى عدة فئات Classes عامة ذات أوصاف محددة [١].

أما تقييمها فيراد به ، تقدير الأجور والمرتبات بالنسبة لكل وظيفة وبما يتناسب مع أعبائها ومسئولياتها . ويتطلب هذا التقييم ربط مرتب لكل درجة

---

(١) د. جورجي شفيق ساري : أصول ومبادئ الإدارة العامة ص ٥١.

(٢) د. بكر القباني : الإدارة العامة ، الجزء الثاني ، دار النهضة العربية ١٩٦٨ ص ٨١

(٣) د. محمد فؤاد مهنا : سياسة الوظائف العامة وتطبيقاتها في ضوء مبادئ علم التنظيم ١٩٦٧ ص ١٠٦.

يكون له حد أدنى يسمى أول المربوط ، وحد أقصى يعرف بنهاية المربوط . ويجرى العمل على منح الموظف عند بداية التعيين أول مربوط الدرجة [١].

ج - **شغل الوظائف** Occupation of positions

ويقصد به : تعيين الأفراد الذين يشغلون الوظائف بعد توصيفها وتعيينها وترتيبها وتقييمها . وتختلف طرق شغل الوظائف من دولة إلى أخرى ومن تنظيم إدارى إلى آخر ، وتدور حول الإنتخاب والتعيين والترقية والمسابقات.

لكن الطريقة التى تسير عليها الدول المتقدمة والتى هى فى نظرنا أفضل الطرق ، هى طريقة الجدارة ، أى تعيين أفضل المتقدمين الراغبين فى تولى الوظيفة علىأساس الإستحقاق والصلاحية ومبدأ تكافؤ الفرص ، الذى يقتضى فتح باب التعيين أمام كل المواطنين وعدم التمييز بينهم بسبب الأصل أو الانتماء الطبقى ، كما كان الحال فى الماضى ، والذى تمخضت عنه نتائج مريرة ، حيث تفشت الرشوة وسادت المحسوبية وفسد الجهاز الإدارى وتحكمت الأهواء الحزبية [٢].

وللتوصل إلى أفضل المتقدمين يتم الأخذ بنظام المسابقات الذى يقضى بترتيب الناجحين على أساس درجات النجاح مع إلزام الرئيس المختص بالتعيين باحترام هذا الترتيب عند إجراء التعيين ، وهو ما يفرضه الصالح العام وتمليه قواعد العدالة بهدف وضع الموظف المناسب فى المكان المناسب[٣] .

وفى الفكر الإدارى الإسلامى : تبرز قاعدة اختيار الأصلح والأجدر

---

(١) د. حسن توفيق : الإدارة العامة ١٩٦٤ ص ٢٠٣.

(٢) أستاذنا الدكتور ابراهيم شيحا : أصول الإدارة العامة ، مرجع سابق ص ٢٠٢. وانظر أيضا د. على عبدالمجيد عبده : الأصول العلمية للإدارة والتنظيم ، القاهرة ١٩٧٤ ص ٣٥٣ وما بعدها .

(٣) د. بكر القبانى : الإدارة العامة ، السابق ص ٩١ .

لشغل الوظيفة والتى ترتكز أساسا على القوة والأمانة ، فالقوة تندرج تحتها المؤهلات والخبرات المطلوبة ، والأمانة تعبر عن حسن السير والسلوك والتحلى بالأخلاق الحسنة كما ورد فى قول الله عز وجل على لسان ابنة شعيب وهى تمدح سيدنا موسى عليه السلام " قالت إحداهما ياأبت استأجره إن خير من استأجرت القوى الأمين " [1] وجاءت السنة النبوية مؤكدة لهذه الجدارة فى قول الرسول صلى الله عليه وسلم " من ولى من أمر المسلمين شيئا فولى رجلا وهو يجد من هو أصلح للمسلمين منه فقد خان الله ورسوله " . وفى حديث آخر يقول " من قلد عاملا على عصابة وهو يجد فيها من هو أرضى لله فقد خان الله ورسوله والمؤمنين " [2] أى أن عدم شغل الوظيفة بالأجدر لها ، يعد خيانة عظمى لله ولرسوله وللمؤمنين وأى فساد بعد هذا ، أو خلل يصيب الأمة بالبوار .

الفرع الثانى

تكوين الوحدات الإدارية

بعد تحديد الوظائف ، تأتى الخطوة الثانية وهى تكوين الوحدات الإدارية. والوحدة الإدارية فى معناها الضيق تعنى أصغر تكوين فى التنظيم الإدارى . وفى معناها الواسع تدل على أى تكوين إدارى سواء كان صغير الحجم أو كبيره وهو ما أشارت إليه المادة الثانية من قانون العاملين المدنيين بالدولة رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ ، ووفقا لها فإن الوحدة الإدارية تشمل :

١ – كل وزارة أو مصلحة عامة أو جهاز له موازنة خاصة .

٢ – كل وحدة من وحدات الإدارة المحلية .

٣ – الهيئات العامة .

---

(١) سورة القصص آية ٢٦.

(٢) رواه الحاكم

وتختلف أسس تكوين الوحدات الإدارية من تنظيم إدارى إلى آخر ، كما تتنوع الوحدات الإدارية التى تتكون منها أى منظمة إلى عدة أنواع بحسب مساهمة النشاط الذى تقوم به المنظمة فى تحقيق أهدافها .

أولا : أسس تقسيم الوحدات الإدارية

١ – التقسيم على أساس جغرافى

ويعنى تقسيم نشاط المنظمة إلى أقسام إدارية يختص كل قسم منها باختصاصات إدارية فى نطاق إقليم معين أو منطقة جغرافية معينة .

وقد تكون هذه الوحدات الإقليمية تابعة للتنظيم الإدارى المركزى بالعاصمة مثل : فروع الوزارات بالأقاليم المختلفة ، كمديريات الأمن والتربية والتعليم ومأموريات الضرائب والسفارات والقنصليات ، وقد تكون هذه الوحدات الإقليمية مستقلة مثل : وحدات الإدارة المحلية بمصر والممثلة فى المحافظات والأحياء والمدن والمراكز والقرى .

٢ – التقسيم على أساس الوظيفة

يقوم هذا التقسيم على أساس نوع الوظيفة التى تباشرها المنظمة ، بحيث تجمع كل النشاطات التى تتميز بإتمام نوع معين من العمليات فى وحدة إدارية واحدة تحت رئاسة أحد المديرين . ومثال ذلك : تجميع كل ما يتعلق بالنشاط الإقتصادى فى وزارة واحدة هى وزارة الإقتصاد ، وتجميع كل ما يتعلق بالنشاط التعليمى فى وزارة التربية والتعليم ، والنشاط الدينى فى وزارة الأوقاف ، والنشاط الصحى فى وزارة الصحة .... وهكذا .

ويسهل هذا التقسيم مهمة القادة الإداريين فى التنسيق بين الأقسام والأعمال كما يتسم بالبساطة والمنطق .

وتجدر الإشارة أخيرا إلى أن هذا التقسيم يعتمد فقط على الوظائف والأعمال الرئيسية ، ولا يمنع بطبيعة الحال من وجود تقسيم آخر فرعى

داخل كل وحدة يتلاءم مع حجمها ومدى نشاطها [١]

٣ – التقسيم على أساس العملاء أو الزبائن

وتبعا له تقسم الأنشطة المختلفة للمنظمة الإدارية على جماعات المتعاملين أو العملاء Clients لأن أنشطة المنظمة لاتقتصر على خدمة طائفة واحدة من الزبائن وإنما يتعامل معها طوائف مختلفة . ولهذا يقسم نشاط المنظمة إلى عدة أقسام بحيث يتولى كل قسم خدمةطائفة معينة من زبائن المنظمة على نحو يستفيدون به من مزايا هذا التقسيم [٢].

ومن أمثلة ذلك : إنشاء مستشفيات خاصة بالأطفال وأخرى للنساء والتوليد ، وإنشاء حدائق للأطفال ودور لرعاية المسنين والأحداث ، وكذلك إنشاء بنك للتسليف الزراعى وآخر للتنمية الصناعية وتقسيم المدارس إلى تعليم عام وتعليم فنى [٣].

٤ – التقسيم على أساس ثمرة النشاط

يتم هذا التقسيم على أساس ناتج النشاط أو الخدمة التى تقدمها الوحدة الإدارية أو السلع التى تنتجها .

ومثال ذلك : تقسيم الجامعة إلى كليات للحقوق والإقتصاد والطب والزراعة وغيرها ، فنشاط هذه الكليات واحد وهو التدريس والإهتمام بالبحث العلمى ، ولكن ثمرتها مختلفة ، فكلية الحقوق تخرج القانونيين ، وكلية الزراعة تخرج الزراعيين ، وكلية الكب تخرج الأطباء ، وهكذا .

ومثال آخر : هو تقسيم المستشفيات إلى أقسام للتحليلات الطبية

(١) أستاذنا الدكتور ابراهيم شيحا ، السابق ص ٢٠٥ .

(٢) د. علي الشرقاوى : إدارة الأعمال ، الوظائف والممارسات الإدارية ١٩٨٦ ص ٣٦٠.

(٣) د. رمزى الشاعر : مبادئ الإدارة العامة ١٩٩٢ ص ١٧٠.

والعمليات الجراحية وأمراض باطنة وصدرية ، وكذلك تقسيم الدراسة فى المدارس الثانوية إلى علمى وأدبى وهكذا .

ولهذا التقسيم فوائد عديدة : منها ضمان استخدام المهارات الشخصية إلى أقصى درجة ، كما يعمل على تحديد الاغراض المبتغاه بوضوح للكافة من نشاط المنظمة ، ويسهل تحديد مسئولية كل مدير عن النشاط الذى يشرف عليه [1].

الفرع الثالث

أنواع الوحدات الإدارية

أ – فى مجال الإدارة العامة

درج فقهاء الإدارة العامة على تقسيم الوحدات الإدارية التى تتكون منها المنظمة إلى ثلاثة أنواع بحسب نوع الخدمة أو الهدف الذى تبتغى الإدارة تحقيقه [2] على نحو يكفل تمييز الموظفين وتنظيم أعمالهم ; وتتركز هذه الأنواع فيما يلى :

أولا : الوحدات الرئيسية التنفيذية The Line Agencies

وهى الجهات الإدارية التى تعمل على تحقيق أهداف الدولة ، وتتمثل أساسا فى الوزارات التى تنظم على أساس ما تؤديه من وظائف عامة رئيسية وتختص كل وزارة بتنفيذ ما يتعلق بها من سياسة الدولة العامة . وفى العادة

---

(١) د. عبدالفتاح حسن : مبادئ الإدارة العامة ١٩٧٢ ص ٨٧

(٢) د. رمزى الشاعر : مبادئ الإدارة العامة ، مرجع سابق ص ١٦٩ . وانظر أيضا د. بكر القبانى : الادارة العامة ، السابق ص ٩٥ ، وأستاذنا الدكتور ابراهيم شيحا : المرجع السابق ص ٢٠٨ .

يتم تقسيم كل وزارة إلى عدد من المصالح ، كما تنقسم كل مصلحة إلى عدة إدارات ، والإدارات إلى مراقبات . ويمكن لجمهور الموظفين أن يروا ذلك فى أى وزارة كالخارجية أو الدفاع أو التعليم أو المواصلات وغيرها .

ويلاحظ أن عدد الوزارات فى تنامى مضطرد فى العصر الحديث ، نظرا لازدياد دور الدولة واتساع نشاطها وزيادة تدخلها فى العديد من المجالات .

وتتميز هذه الوحدات بطابع التنظيم الرأسى للسلطة ، إذ تبدأ من الرئيس الأعلى إلى باقى الرؤساء بالمنظمة . ويشرف الرئيس على كل ما يتعلق بشئون إدارته وموظفيها ، وهو المصدر الوحيد للسلطة ، والموظفون ليسوا سوى مجرد أدوات تعمل بفهمه وتوجيهاته ، وتنتقل الأوامر التى يصدرها من أعلى إلى أسفل .

ويحقق هذا التنظيم للرئيس سهولة المتابعة والرقابة والإتصال ، نظرا لانسياب السلطة فى خط واضح ومباشر من أعلى إلى أسفل . ولكن الوجه الآخر لهذا التنظيم يظهر فى الإعتماد الكلى على الرئيس ، مما يترتب عليه زيادة أعبائه ومسئولياته وبالتالى تراكم المسئوليات والمهام التى يبت فيها ، وفى كثير من الأحيان يؤدى ذلك إلى البطء والتأخير [١].

ثانيا : الوحدات الفنية المساعدة The Auxiliary Agencies

وهى وحدات متخصصة يعهد إليها بإنجاز أعمال ثانوية ليست ذات صلة مباشرة بنشاط الوحدات الرئيسية وإن كانت فى الوقت ذاته لازمة لمباشرة هذا النشاط .

وبطبيعة الحال فإن هذه الوحدات - بحكم تخصصها - تكون أقدر على إنجاز مايعهد إليها من مهام بدرجة أكبر من الوحدات الرئيسية ، بحيث

---

(١) د. عزيزة الشريف : مبادئ علم الإدارة العامة ، دار النهضة العربية ١٩٨٧ ص ٢١١.

تتفرغ هذه الأخيرة لنشاطها الرئيسى . وتعد هذه الوحدات حديثة النشأة ، إذ كانت الوزارات فى الماضى تباشر كافة الأنشطة الرئيسية والثانوية معا .

فمثلا كانت وزارة الزراعة تباشر نشاطها الرئيسى فى رسم السياسة الزراعية العامة وإنماء الحاصلات ومقاومة الآفات ، بالإضافة إلى أنشطة أخرى ثانوية ، كالحسابات والمخازن والمشتريات والميزانية .

وبمضى الوقت تبين أن الوزارة تفقد الكثير من الوقت والجهد والمال فى أعمال بعيدة عن نشاطها الأصلى ، واستجابة لدواعى التخصص وضغط الإنفاق العام ، تركت الوزارة الخدمات الثانوية أو المساعدة لهيئات أخرى متخصصة مستقلة أو ملحقة بوحدات رئيسية ، ونرى اليوم تطبيقا لذلك فى الإدارة المركزية للمشتريات والمخازن وتخصيص إدارات للتسويق وأخرى للميزانية .

ويتضح مما سبق أن الوحدات المساعدة لاتتعامل مع الجمهور مباشرة ، وإنما تساعد عملاءها من الوحدات الرئيسية وتعمل لحساب الهيئات الرئيسية. فالجهاز المركزى للمحاسبات مثلا ، لايراقب الحسابات الخاصة وإنما يراقب حسابات الحكومة ، وكذلك الحال بالنسبة للجهاز المركزى للتنظيم والإدارة والنيابة الإدارية والرقابة الإدارية [1] . وفى أمريكا تلحق الوحدات الإدارية الفنية المساعدة برئاسة الجمهورية .

وفى النهاية نقول : إن الوحدات الفنية المساعدة تعد بمثابة أقسام للخدمات Service Departments وإن الهيئات التنفيذية تعد بمثابة الأقسام الإنتاجية Operating Departments فى المنظمة .

ثالثا : الوحدات الإستشارية The Staff agencies

بسبب اتساع نشاط الإدارة وزيادة المشاكل الإدارية وتعقدها لجأت الإدارة إلى إنشاء وحدات استشارية تعاون الوحدات التنفيذية الرئيسية فى أداء

---

(١) ـ أنور أحمد رسلان : الإدارة العامة ، الكتاب الأول ، مرجع سابق ص ١٢٨ .

مهامها .

وتختص الوحدات الإستشارية بالإعداد والتحضير والبحث وإسداء النصح للوحدات التنفيذية ، بغرض مساعدتها فى القيام بمسئولياتها ، فهى بمثابة الساعد الأيمن للوحدات التنفيذية الرئيسية ، بيد أنها لاتصدر أوامر إدارية البتة .

ويختلف دور الوحدات الإستشارية عن الوحدات الفنية المساعدة من حيث مايلى :

أ - نوع الخدمة

فالوحدات الإستشارية هيئات تخطيطية ، جل همها البحث والتفكير والتخطيط والتوجيه والنصح للوحدات المسئولة .

أما الوحدات الفنية المساعدة فتؤدى خدمات تتصل بانجاز الأعمال القائمة فى الوحدة الرئيسية ، مثل اختيار العاملين وعملية المحاسبة والشراء والتخزين .

ب - من حيث طبيعة الخدمة

الوحدات الاستشارية تصدر مجرد توصيات لاتلزم الوحدات الرئيسية ، أما الوحدات الفنية المساعدة ، فتؤدى خدماتها عن طريق إصدار قرارات تلزم الوحدات الرئيسية فى محيط ماتؤديه من خدمات [1].

وقد يثور التساؤل عن مدى الفائدة التى تعود من الوحدات الإستشارية مادام أنها تصدر مجرد توصيات ؟

الواقع أن اقتراحاتها تقابل من الناحية الفعلية بتقدير وتقبل كبيرين من

---

(١) راجع فى نفس المعنى : د.سليمان الطماوى ، المرجع السابق ص ٨٨ ومابعدها . وأيضا د. محمد عبدالحميد أبوزيد : مبادئ الإدارة العامة ١٩٨٨ ص ١١٨ ، د. فؤاد العطار : مبادئ علم الإدارة العامه ، ١٩٧٤ ص ٧٨ ومابعدها .

الوحدات الرئيسية ، حيث تقوم بتطبيقها باعتبارها صادرة من هيئات متخصصة تساعد على تقدم الإدارة وتوفر الوقت والجهد للرئيس التنفيذى.

ومن أمثلة هذه الهيئات الاستشارية ، قسم الفتوى بمجلس الدولة ، والمكاتب الفنية الملحقة برئاسة الجمهورية والمجالس القومية المتخصصة[1]. وكذلك الخدمة التى يؤديها المستشار القانونى أو المستشار الفنى أو مستشار العلاقات العامة .

ب - فى مجال الإدارة الإسلامية

قد يبدو للكثيرين أن أنواع الوحدات الإدارية - على نحو مارأينا - هى وليدة النظريات الوضعية فى علم الإدارة وليس لها جذور البتة فى الفكر الإدارى الإسلامى ، وليس هذا بصواب فى نظرنا .

فالمدقق فى التاريخ الإسلامى يبين له بجلاء أن المسلمين الأوائل كان لهم قصب السبق فى تحديد هذه الأنواع ، وليس هذا بدعا من القول ، بل إن السوابق تكشف عن ذلك . فبعد انتقال الرسول صلى الله عليه وسلم إلى الرفيق الأعلى وتولى أبى بكر أمر الخلافة ظهرت مشكلة المرتدين ، فعرض الأمر على الصحابة رضوان الله عليهم تطبيقا لمبدأ ديمقراطية الإدارة ، وأشاروا عليه بعدم قتال المرتدين ، ولكن أبا بكر أعلن الحرب عليهم حتى رجعوا إلى صوابهم .

ولايعد أبو بكر فى موقفه هذا مستبدا ، بل عمل على تنفيذ خصائص الوحدات الإستشارية التى لاتجعل الرئيس ملزما باقتراحاتها أو توصياتها ، وإن كان من الأفضل الأخذ بها إذا كانت صائبة وسديدة ، وهو نفس ما يقرره التنظيم الإدارى فيما يتعلق بالتفرقة بين الوحدات الإستشارية والوحدات التنفيذية الرئيسية .

---

(١) د. أنور رسلان : السابق ص ١٣٠ . وانظر أيضا د. فؤاد العطار : السابق ص ٦٧ ومابعدها . د. على شريف : الإدارة العامة المعاصرة الدار الجامعية ١٩٨٨ ص ٢٩٤.

ومن جهة أخرى فإن ماوصل إليه التنظيم الإدارى فى مجال الإدارة العامة من تقسيم الوحدات الإدارية إلى تنفيذية رئيسية وأخرى مساعدة وثالثة استشارية له أساسه فى الإدارة الإسلامية ، حينما اتسعت رقعة الدولة فى عهد الخلفاء الراشدين على النحو التالى :

١ - فيما يتعلق بالوحدات التنفيذية الرئيسية ، كانت تتكون من الخليفة ومعاونيه والولاة ومساعديهم ، وقادة الجيوش ، وجميعهم يعملون على تنفيذ السياسة العامة للدولة ورعاية أحوال الرعية .

٢ - وبالنسبة للوحدات المساعدة ، كانت ذات طابع تخصصى ، وتعاون فى ذات الوقت الوحدات الرئيسية ، وكانت تملك حق إصدار القرارات فى نطاق عملها .

٣ - وأخيرا كان التطبيق متكررا بالنسبة للوحدات الإستشارية التى تقدم النصح والتوجيه والفكر للوحدات الرئيسية ، كما كانت تناقش القرارات التى يزمع الخليفة إصدارها وتقلب الأمر على وجهه قبل تنفيذها [1]

المطلب الثانى

أنماط التنظيم الإدارى

الفرع الأول

فى مجال الإدارة العامة

يعد التنظيم الإدارى تنظيما اجتماعيا قبل أن يكون إداريا ، لأن الفرد أو الجماعة عنصر أساسى فى تكوين وحداته الرئيسية . والتنظيمات الإجتماعية

---

(١) د. على شريف : الإدارة العامة المعاصرة ، السابق ص ٧٠.

قد تنشأ بصورة تلقائية نتيجة تعايش الناس مع بعضهم ، وقد تنشأ بشكل مرتب لتحقيق أهداف معينة .

ومن ثم يتضح لنا أن التنظيم الإدارى يتضمن نمطين أساسيين هما : النمط الرسمى والنمط غير الرسمى .

أولا : النمط الرسمى Formal Organization

هو النمط المرسوم الموضح بواسطة القواعد والإجراءات القانونية التى تنظم العمل فى المنظمة ، كتوزيع الإختصاصات وتعيين السلطات وتحديد المسئوليات وتدرج المستويات على أساس من التنسيق الإدارى الواعى [(١)].

وبعبارة موجزة ، فإن النمط الرسمى يأخذ طابع التصميم الهندسى لهيكل التنظيم الإدارى ويحاول أن يصل إلى التحديد العلمى للهيكل التنظيمى من خلال تحديد الأهداف والأنشطة اللازمة لتحقيقها ، ثم تقسيمها إلى مجموعات متشابهة وإسناد كل مجموعة إلى وحدة إدارية معينة . وأخيرا تحديد طرق وإجراءات العمل التى ترمى من ورائها لتحقيق أهدافها ، ووضع القواعد التأديبية اللازمة لمواجهة أى إخلال بالسلوك الذى يتعين أن يتم وفق مبدأ التسلسل القيادى وطاعة السلطة ومايصدر عنها من أوامر [(٢)].

وتصميم التنظيم الإدارى على النحو آنف الذكر ، ليس بالأمر السهل وإنما يتوقف على عدة عوامل هى :

أ - حجم التنظيم

مثل عدد العاملين فيه والمساحة التى يقوم عليها (الإطار الجغرافى لنشاطه) والهدف الذى يعمل على تحقيقه .

---

(١) د. سامى جمال الدين : التنظيم الإدارى للوظيفة العامة ، دار الجامعه الجديدة للنشر ١٩٩٠ ص ٣٠.

(٢) المرجع السابق : ص ٣٨.

ب – نوع الخدمة التى يؤديها

وهى النشاط الذى تمارسه المنظمة الإدارية سواء كانت وزارة أم مصلحة أم غير ذلك .

ج – الإهتمام بالعنصر البشرى

فالأعمال أو الخدمات الفنية تحتاج الى موظفين فنيين متخصصين يتعين على القائمين على التنظيم الإدارى الإهتمام بهم وتوفير المناخ الملائم لهم للإستفادة من خدماتهم بدلا من الإعتماد على الخبراء الأجانب الذين يتقاضون الملايين فى الوقت الذى يتقاضى فيه الفنى من غيرهم الملاليم .

ولذلك فإن من أخطر سلبيات الإدارة أن يكون جل همها إدارة المبانى والمكاتب (روعة البناء وديكورات المكاتب) وإهمال الإنسان أو استثمار العقل البشرى .

والإدارة الناجحة هى التى تتلافى هذه السلبيات ويكون خالص اهتمامها وأوله بالإنسان والعقل البشرى ، فإذا أهدرت قيمة الإنسان أهدرت ثروات المجتمع ودعائمه [(١)]

د – الإمكانيات المادية

أى الوسائل التى تعتمد عليها المنظمة فى مزاولة نشاطها ، ومدى أهميتها لها ، كالمعدات والآلات وغيرها .

هـ – ميدان النشاط

فالتنظيم يتأثر بسعة هذا الميدان أو ضيقه ، فكلما امتد نشاط الوزارة أو المصلحة إلى كل إقليم الدولة كلما كان التنظيم أكثر تعقيدا [(٢)].

---

(١) ذات المرجع : ص ٣٩ .

(٢) د. رمضان محمد بطيخ : اصول التنظيم الادارى فى النظم الوضعية والإسلامية ، ١٩٩٣ ص ٢٤.

و - البيئـــــــة

لايتم التنظيم فى فراغ ، وانما فى بيئة معينة يتلاءم في أهدافه مع أهداف تلك البيئة .

وفى النهاية نقول : إن هذه العوامل قد لاتظهر جميعها فى كل تنظيم ، وإذا ظهرت فليس من الضرورى أن تأخذ ذات الترتيب السابق ، وإنما تؤثرفيها أحكام الزمان والمكان وقوانين الحركة ، وبمعنى آخر فإن التنظيم فى نمطه الرسمى ينبغى أن يكون مرنا لا جامدا ، هذا من جهة . ومن جهة ثانية ، ليس من الضرورى أن تتوافر هذه العوامل جميعها قبل البدء فى التنظيم وفقا للنمط الرسمى ، والأمر يختلف من مجتمع لآخر بحسب مدى توافرها جميعا أو بعضها ومحاولة التغلب على غير المتوافر منها . ويذكرنا هذا الأمر بدولة غينيا يوم استقلالها ، حيث سحب الفرنسيون كل موظفيهم ورجالهم من الحكومة الغينية ، حتى آلات التليفون والآلات الكاتبة ونزعوا صنابير المياه من المبانى الحكومية ، لكن الرئيس احمد سيكوتورى تغلب على كل هذه الصعاب .

ثانيا : النمط أو التنظيم غير الرسمى Informal Organization

من المعلوم أن الإنسان اجتماعى بطبعه ، ولهذا فعندما يدخل بيئة العمل سرعان ما يرتبط بزملاء له فى تلك البيئة (بيئة العمل) ويكون معهم صداقات ويشاركهم ذات الإهتمامات بحكم تواجدهم فى مكان واحد واحتكاكهم اليومى فى مجال العمل وانتمائهم لمهنة واحدة ، وهو مايسمى بسيكولوجية التنظيم [١]. وينشأ عن ذلك ظهور نماذج من السلوك والتصرفات التى تحكم العلاقات الخاصة فيما بينهم [٢]، ويتكون عرف فى

---

(١) د. مهدى حسن زويلف ، د. محمد قاسم القريوتى : مبادئ الإدارة نظريات ووظائف، ذكره الدكتور عبدالغنى سيونى . المرجع السابق ص ٣٠٠.

(٢) قد تكون هذه العلاقات إيجابية مصدرها الصداقة والسلوك الشخصى الطيب أو سلبية مصدرها الكراهية وعدم الإستلطاف .

علاقاتهم ، راسخ الجذور يراعى فى العمل . ومن هذه النماذج والعلاقات والأعراف يتكون التنظيم أو النمط غير الرسمى .

ولاشك أن التنظيم غير الرسمى له تأثير كبير على كفاءة التنظيم الرسمى ، كما قد يؤدى إلى عرقلة الأعمال ، مما يؤدى فى النهاية إلى تعطلها أو بطء إجراءاتها .

وتوجد عدة عوامل لنشأة التنظيم غير الرسمى نجملها فيما يلى :

١ - الضغوط السياسية

فالضغط السياسى السائد فى المجتمع يترتب عليه ظهور قيادات غير رسمية فى الجهاز الإدارى ، تحاول رفع هذا الضغط أو مقاومته ، فيؤدى ذلك إلى حدوث مشاكسات بينها وبين القيادات الرسمية فى المجتمع .

٢ - الجماعة الصغيرة أو الشلة The menbehind the Throme

غالبا مايحيط القائد الإدارى نفسه بعدد من العاملين معه لثقته فيهم يستشيرهم ويشركهم معه فى اتخاذ القرارات . وقد يستغل بعض هؤلاء الأفراد ثقة القائد فيه وتمتعه بحق الإتصال المباشر معه فى تحقيق أهداف شخصية له ومكاسب خاصة ، هذه المكاسب قد تكون - فى أغلبها - مادية ، وقد تكون معنوية تتمثل فى إشعار أنفسهم ومن حولهم بأهميتهم فى الجهاز الإدارى واهتمام المدير بهم [١].

وبمرور الزمن يتحول هؤلاء إلى شلة (بكسر الشين) تمارس تأثيرا غير رسمى على المنظمة ، قد يفوق فى أغلب الأوقات تأثيرات التنظيم الرسمى وأهدافه [٢].

---

(١) د. عادل حسن : الإدارة فى القطاع الحكومى ، دار النهضة العربية بيروت ١٩٨٥ ص ٥٥.

(٢) د. رمضان محمد بطيخ : المرجع السابق ص ٢٩ .

٣ - السكرتيرة الخاصة أو مدير المكتب

فالسكرتيرة الخاصة غالبا ماتعتقد أنها - باعتبارها الأمينة على أسرار المدير - يمكنها فرض توجيهاتها وآرائها على أفراد المنظمة ، ومدير المكتب باعتباره الظل المتحرك مع المدير أو الرئيس ، يسود لديه ذات الإعتقاد . ويحاول كل منهما توجيه المنظمة نحو ما ، يحقق له المكاسب المادية والأدبية ، وكثيرا مايقبلها أفراد المنظمة برضا وقبول ، على أساس أنها ترجمة لرغبة المدير أو القائد الذى تعمل معه السكرتيرة أو المدير ، وبالتالى تنشأ علاقات أخرى بين بعض أفراد المنظمة والسكرتيرة أو المديرلتحقيق أهداف مشتركة .

٤ - الروابط البيئية

للروابط التى تنشأ بين أفراد المنظمة والتى تشكل البيئة عاملا فعالا لإزكائها ، دور رئيسى فى تكوين التنظيمات غير الرسمية .

ومثال هذه الروابط ، انتماء أفراد التنظيم لبلد واحد أو مهنة واحدة أو نقابة ونادى واحد .

ويمثل النمط غير الرسمى ، الأساس الذى اعتمدت عليه الإدارة الإنسانية فى عالم اليوم ، بعكس الفكر التقليدى فى التنظيم الإدارى الذى ركز على إيهام العامل بأن هناك فائضا فى العمالة ، وليس عليه سوى تركيز جهده كلية للعمل ، وإلا فإن هناك من يحل محله ، أى اعتمد على السلطة الرئاسية فقط وهو مالايتفق فى الغالب مع طبيعة النفس الأبية . وفى اليابان يهتمون كثيرا بالتنظيم غير الرسمى بالإضافة إلى الرسمى .

الفـــرع الثانـــــى

أنماط التنظيم الإدارى فى النظام الإسلامى

التنظيم موهبة أو فطرة يفطر الله بعض الناس عليها ، وليس فقط الإنسان بل الحيوان أيضا ، وكلها تنطق بقدرة المدبر والمهيمن والقادر البادئ . فحياة النمل والتنظيم الأسرى ، والتصميم الهندسى لمساكنها وإطاعة أمر الرئيس بينها " حتى إذا أتوا على واد النمل قالت نملة ياأيها النمل ادخلوا مساكنكم"[١] خير شاهد على التنظيم . ويبلغ التنظيم أعلى درجاته من الدقة فى حياة مملكة النحل التى تتخذ من الجبال بيوتا ومن الشجر ومما يعرش الناس ، وفيها يبرز مدى توافر أركان العملية الإدارية فى حياتها اليومية لتحقيق أهدافها المشتركة على أساس من التعاون وتضافر الجهود .

وبالنسبة للإنسان فقد خلقه الله فى أحسن تقويم وشمله قول رب العزة : " إنا كل شئ خلقناه بقدر " [٢] أى بتقدير سابق أو خلق مقدرا محكما مرتبا على حسب ما اقتضته الحكمة . وسوف نشير فى عجالة سريعة تعكس روح الإسلام إلى النمط الرسمى وغير الرسمى .

أ - النمط الرسمى فى الإدارة الإسلامية

كما رأينا ، فإن النمط أو التنظيم الرسمى ، يقوم على تدرج السلطة وتحديد المسئولية . وقد عرف النظام الإسلامى فى الإدارة هذا النمط وما يتطلبه من تدرج رئاسى قبل أن يفطن إليه غيره ، وهذا مايستفاد من قول الله تعالى : " أهم يقسمون رحمة ربك ، نحن قسمنا بينهم معيشتهم فى الحياة الدنيا ورفعنا بعضهم فوق بعض درجات ليتخذ بعضهم بعضا سخريا ورحمة ربك خير مما يجمعون [٣].

---

(١) سورة النمل آية ١٨.

(٢) سورة القمر آية ٤٩.

(٣) سورة الزخرف اية ٣٢ .

ويقول الرسول صلى الله عليه وسلم : " لايحل لثلاثة يكونون بفلاة من الأرض إلا أمروا عليهم أحدهم " ويقول أيضا : " إذا خرج ثلاثة فى سفر فليؤمروا عليهم أحد " فإذا كان من ضروريات التنظيم الإجتماعى أن يؤمر المسافرون عليهم أحدهم ، فإنه ألزم وأشد حاجة فى تكوين وبناء المنظمات الإدارية التى ترعى مصالح الدولة الإسلامية .

ولا ينفرد القائد فى النظام الإسلامى بالسلطة كلها ، بل حد الإسلام منها عن طريق الشورى والأخذ بما ينتهى إليه رأى الجماعة [١].

والحقيقة التى نود إبرازها أن تدرج السلطة فى الإسلام لايقوم على أساس طبقى ، وإنما يعتمد أساسا على الخبرة الفنية والتخصص والكفاءة وحسن الخلق " يرفع الله الذين آمنوا منكم والذين أوتوا العلم درجات [٢] ، وقد خلق الله الناس متفاوتين ولو شاء لجعلهم أمة واحدة ولكنهم لايزالون مختلفين فى المدارك والعلم ، وبالتالى يتفاوتون فى مستويات العمل والقدرة على القيام به .

ب - النمط غير الرسمى فى الإدارة الإسلامية

لاتوجد شريعة أو فكر احترم إنسانية الإنسان مثل الشريعة الإسلامية ، وفى القرآن الكريم والسنة النبوية كثير من الآيات والأحاديث الدالة على ذلك.

وإذا كان النمط غير الرسمى ينشد السلام الإجتماعى بين العاملين بالمنظمة الإدارية ، فإن النظام الإسلامى ، لايقيم هذا السلام على حساب فرد أو جماعة أو مصلحة فئة ضد أخرى أو تغليب رابطة على مقابلتها ، وإنما يقيمه على حسابهم جميعا ، يكافئ المجد ويجازى المهمل [٣].

---

(١) د. احمد إبراهيم أبو سن : الإدارة فى الإسلام ، مكتبة وهبه ، الطبعة الثالثة ١٩٠٤ ص ٦٧ .

(٢) سورة المجادلة اية ١١ .

(٣) محمد محمد حنفين : التنظيمات الإدارية فى الإسلام ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ١٩٨٤ ص ٦٢.

وأول لبنات بناء السلام فى ضمائر الموظفين والعمال تذكرتهم بأنهم جميعا من نفس واحدة " إنما المؤمنون أخوة " وأيضا " مثل المؤمنين فى توادهم وتراحمهم وتعاطفهم كمثل الجسد الواحد إذا اشتكى منه عضو ، تداعى له سائر الأعضاء بالسهر والحمى " [1] ثم يربط بين كل مستويات الإدارة داخل الجهاز الإدارى ، بدءا من الإدارة العليا إلى صغار العاملين برباط " الصالح العام " أو الهدف المشترك ، ويقوى فى نفوسهم روح التعاون والتضامن والشعور بالمسئولية .

ويعلى الإسلام من شأن الهدف المشترك ويقدمه على الهدف الفردى " المصلحة العامة تقدم على المصلحة الخاصة " ، الأمر الذى يقر فى أذهان الموظفين أن هناك أهدافا واحدة ، يجب تضافر الجهود للوصول إليها ، بحيث يسير النشاط فى اتجاهها .

وكل هذه المعانى يجسدها قول الرسول صلى الله عليه وسلم : " مثل القائم على حدود الله والواقع فيها كمثل قوم استهموا على سفينة ، فأصاب بعضهم أعلاها وبعضهم أسفلها ، فكان الذين فى أسفلها إذا استقوا ، مروا على من فوقهم فقالوا لو أنا خرقنا فى نصيبنا خرقا ولم نؤذ من فوقنا ! فأن تركوهم وما أرادوا هلكوا ، وإن أخذوا على أيديهم نجوا ونجوا جميعا [2].

---

(١) هذا الحديث رواه أحمد فى مسنده ومسلم ورواه كلاهما عن النعمان بن بشير وهو حديث صحيح .

(٢) رواه البخارى والترمذى .

المطلب الثالث

تدرج السلطة الإدارة وتفويضها

الفرع الأول

تدرج السلطة الإدارية

أولا : فى الفكر الوضعى

١ - مفهوم السلطة

السلطة هى القوة التى تعطى للقائمين على رأس تنظيم معين فتمكنهم من صنع القرارات وتطبيقها تحقيقا لأهداف التنظيم ، بعبارة أخرى هى الحق فى التصرف وإصدار الأوامر سواء للقيام بعمل ما أو الإمتناع عنه [١].

وتتخذ السلطة ، كمفهوم تفسر على أساسه ظاهرة القوة ، فالسلطة قوة موصوفة أو هى وظيفة ممارسة القوة .

يتضح من ذلك أن هناك ترابطا كبيرا بين السلطة والقوة . وإذا كنا قد عرفنا السلطة ، فإن القوة بصفة عامة يمكن تعريفها بأنها : التأثير أو السيطرة أو القدرة على السيطرة على الآخرين [٢].

وقد سبق أن رأينا أن التنظيم الداخلى للجهاز الإدارى يقتضى بناء هيكله التنظيمى وتوضيح أنماطه ، ومؤدى ذلك أن تنتظم مختلف التقسيمات الإدارية فى رابطة ذات مدارج تصاعدية .

---

(١) د. أنور أحمد رسلان : الإدارة العامة ، الكتاب الأول : مبادئ الإدارة العامة ، دار النهضة العربية ١٩٧٣ ص ١٣٣ .

(٢) د. محمود عاطف البنا : دراسات فى الإدارة العامة (تنظيم الإدارة ونشاطها) دار النصر للنشر والتوزيع ، فرع جامعة القاهرة ص ٥٤.

٢ - تـدرج السلطــة

إن ممارسة السلطة ليست غاية فى ذاتها ، ولكنها وسـيلة لتحقيـق أهداف التنظيـم . وأى تنظيم إدارى يجب أن يشكل فى قالب هرمـى أو تدريجى [١] (السلم الإدارى) ، توزع فيـه السلطات والمسئوليات علـى درجـات مختلفـة بحيث تتساب السلطة داخل التنظيم من أعلـى هبوطـا إلـى أسفل ، حيـث يتـم توزيع المسئوليات والواجبات على كل العاملين بالجهاز الإدارى (التنظيم).

ولما كان كل تنظيم إدارى يتكون من عدد من الوظائف يشغلها مجموعـة من الموظفين ، فإن العمل يجرى على تقسيم الموظفين إلى مستويات ، بحيـث يختلف كل مستوى عن الآخر فى الإختصاصـات والحقـوق التـى يتمتـع بهـا . وبذلك يمكن تصوير التنظيـم الإدارى فـى صـورة هـرم ذى طبقـات متعـددة ، ويكون فى كل طبقة مجموعة من الموظفين الذين يتمتعون بقدر من المسئولية يتناسب مع مركز طبقتهم فى الهـرم الوظيفـى ، وكـل مسـتوى مـن الموظفيـن يخضع للمستوى الذى يعلوه ويتلقى أوامره منـه [٢] ، حتـى نصـل فـى النهايـة إلى قمة الهرم حيث يوجد الرئيس الإدارى الأعلى ، أى الوزير الـذى يشـرف على الوزارة . ويرتبط بـالتدرج الهرمـى فـى المسـتويات ، تـدرج التصرفـات القانونية الصادرة من عمال الجهاز الإدارى تبعا لاختـلاف المراكـز القانونيـة التى يشغلونها فى السلم الإدارى [٣].

ويوضـح فقهـاء الإدارة العامــة أن مدى نجـاح أى تنظيـم إدارى إنمـا

---

(١) طبق النظام التدريجى أو الهرمى فى أول ماطبق فى الإدارات العسكرية فللقائد الأعلى أن يصدر الأوامر إلـى مساعديه مـن كبـار الضبـاط ثـم يقوم هؤلاء بـاصدار الأوامر إلـى مرؤسيهم من الضباط الأقل رتبة وتتسلسل الأوامر حتى تصل إلى الجنود الذين ينفذونها . انظر فى ذلك : أستاذنا الدكتور ابراهيـم شيحـا ، أصـول الإدارة العامـة ، المرجـع السـابق ص ٢٣٤.

(٢) د. أنور رسلان ، المرجع السابق ص ١٣٥.

(٣) أستاذنا الدكتور ابراهيم شيحا : أصول الإدارة العامة ، السابق ص ٢٣٤.

يتوقف على كيفية تلقى الأوامر من أعلى إلى أسفل وكيفية تنفيذها ، ولضمان تحقيق ذلك ، فإنه يلزم فى التدرج الإدارى عدة شروط أو عوامل نجاح .

٣ - عوامل نجاح التدرج الإدارى

١ - يجب أن يكون متفقا مع الهيكل التنظيمى للجهاز الإدارى ومتناسبا معه شكلا وموضوعا على نحو يحقق أهداف الجهاز بيسر وسهولة .

٢ - أن يضيق عند القمة ويتسع فى القاعدة ، بحيث يكون حجمه الكلى وحجم مستوياته متناسبا مع حجم الجهاز وأهميته والأهداف المرسومة له .

٣ - أن يكون مراعيا لمبدأ وحدة القيادة ، بحيث يكون لكل موظف فى الجهاز رئيس واحد فقط تصدر عنه الأوامر ، ولا يتلقى أوامر من مستوى أدنى منه بل العكس هو الصحيح .

٤ - أن يتم الإتصال الرسمى بين مستويات الإدارة ، بمراعاة عدم تخطى مستوى معين سواء كان الإتصال صعودا أو هبوطا .

٥ - أن يراعى مبدأ تناسب السلطة مع المسئولية ، بحيث يمنح المدير فى كل مستوى ، السلطة الملائمة للواجبات المنوط به أداؤها .

٦ - أن يرتبط جميع العاملين بالجهاز الإدارى بعلاقات يطلق عليها علاقات السلطة [١] وتتنوع علاقات السلطة إلى مايلى :

أ - علاقات السلطة التنفيذية أو الخطية

وهى علاقات على خط السلطة ، أى علاقة بين رئيس ومرؤسيه ، يملك تجاهها الرئيس سلطة إصدار أوامر ملزمة لمرؤسيه ويعمل على تنفيذها .

وقد تكون هذه العلاقة مباشرة Direct Line كعلاقة الرئيس بمرؤسيه المباشرين ، وقد تكون غير مباشرة أو على درجات ، كعلاقة الرئيس بمرؤسيه المتتاليين غير المباشرين فى خط السلطة .

---

(١) د. رمزى الشاعر : مبادئ الإدارة العامة ١٩٩٢ ص ١٨٧ .

ب - علاقات السلطة الإستشارية Staff Authority Relationships

أى علاقة الوحدات الإستشارية بهيئات التنفيذ ، وهى علاقة تقوم على الدراسة والبحث وإعداد الرأى وتوجيه النصح والمشورة ، دون إصدار أوامر ملزمة لهيئة التنفيذ .

فالمستشار القانوني لرئيس الجامعة يشغل وظيفة استشارية لاتتعدى النصح والتوجيه وإبداء الرأى القانونى الصحيح ، ولايلزم رئيس الجامعة باتباع رأى المستشار القانونى له حتى ولو كان فى بعض الحالات ملزما بأخذ رأيه .

وإذا كان فيما تقدم بيان للعلاقة بين الوحدات الإستشارية والتنفيذية فإن المستشار القانونى وإن كان يملك سلطة استشارية بالنسبة لرئيس الجامعة ، إلا أنه يملك فى ذات الوقت سلطة تنفيذية على أعضاء الإدارة القانونية أو الموظفين بمكتب المستشار القانونى سواء كانوا فنيين أو كتابيين . فله أن يطلب من محام أن يترافع فى قضية معينة ضد الجامعة أو لها ، وله أن يأمر آخر بإعداد تقرير أو بحث فى مشكلة محددة ، وهو عندما يأمر بذلك يدخل مع مرؤسيه فى علاقات سلطة تنفيذية (١).

ج - علاقات السلطة الوظيفية Functional Authority Relationships

ويقصد بها تخويل وحدة من الوحدات الإدارية التنفيذية أو الإستشارية سلطة إصدار أوامر ملزمة لوحدى أخرى ليست خاضعة لها وإنما بحكم أنها تقدم لها خدمات .

وصورة هذه العلاقة ، أن يخول المستشار القانونى لرئيس الجامعة مثلا سلطة إصدار أوامر لإدارة الحسابات والميزانية أو العلاقات العامة ، فالمستشار القانونى فى هذه الحالة يتمتع بسلطة وظيفية حقيقية ويكون حلقة

---

(١) أستاذنا الدكتور ابراهيم شيحا : المرجع السابق ص ٢٢٨ - ٢٢٩ .

من حلقات [1] خط السلطة التنفيذية .

٤ – فوائد التدرج الإدارى

١ – تسهيل القيام بالوظائف الأساسية فى الدولة ، وسهولة الإتصالات بين وحدات الجهاز الإدارى العليا والسفلى ، مما يؤدى إلى سهولة تتبع العمليات الإدارة ومعرفة أسباب العراقيل إن وجدت .

٢ – يمنع تركيز السلطة ويحول دون تراكم الإختصاصات وبذلك يسهل إتخاذ القرارات .

٣ – يستطيع الرئيس الإدارى الأعلى أن يصل إلى كل موظف فى الجهاز الإدارى مهما كان عمله ، وذلك من خلال تسلسل المسئوليات ، وبذلك يكون الجهاز الإدارى كاملا ومنسقا فى عمله ومسئولياته ، ويعم فيه النظام وتسيطر عليه سلطة واحدة تصدر له اللوائح والمنشورات الدورية .

٤ – ضمان سيطرة السلطة المركزية على جميع فروع الإدارة والجهاز الإدارى [2].

٥ – مدى طاعة المرؤس لرئيسه

رأينا أن التدرج الإدارى يفرض على المرؤس طاعة الأوامر الصادرة إليه من رئيسه فما مدى هذه الطاعة ؟

نفرق بين ثلاث حالات :

الحالة الأولى : أوامر الرئيس المشروعة

---

(١) د. محمود عاطف البنا : دراسات فى الإدارة العامة (تنظيم الإدارة ونشاطها) مرجع سابق ص ٥٨.

(٢) انظر فى ذلك : د. سليمان محمد الطماوى / الوجيز فى الإدارة العامة ، الطبعة الثانية ، مطبعة جامعة عين شمس ١٩٨٢ ص ٥٧ ، د. محسن العبودى : الإدارة العامة العملية [illegible] : الجزء الأول ، دار النهضة العربية ١٩٩٥ ص ٣٧٧ .

أى التى تتفق وأحكام القانون ، وهذه الأوامر يلزم المرؤس بعدم عصيانها ولكن له الحق أن يناقش رئيسه فى مدى ملائمتها بشرطين :

١ - أن يكون حسن النية يبتغى من مناقشته المصلحة العامة ، لا المصلحة الخاصة .

٢ - أن تتسم مناقشته لرئيسه باللياقة والأدب الوظيفى .

الحالة الثانية : الأوامر غير المشروعة

أى التى تخالف القانون ، وفى صددها يكون المرؤس إزاء واجبين متضادين : احترام القانون وطاعة الرئيس ، فأيهما يطيع ؟

اختلفت أقوال الفقهاء فى هذه الحالة :

فذهب رأى إلى وجوب طاعة القانون ، احتراما للشرعية . وذهب رأى ثان إلى احترام أوامر الرئيس ضمانا لحسن سير العمل الإدارى . أما الرأى الثالث فذهب إلى وجوب احترام أوامر الرئيس وتنفيذها إلا إذا كانت الأوامر تنطوى على مخالفة خطيرة تضر بالمصلحة العامة ضررا جسيما .

وعلى العموم فإن هذا الإلتزام (طاعة الرؤساء) محل اهتمام من فقهاء القانون الإدارى ، وقد نص قانون العاملين المدنيين رقم ٤٧ لسنة ١٩٧٨ على أنه " لايعفى العامل من الجزاء استنادا إلى أمر صادر اليه من رئيسه إلا إذا أثبت أن ارتكاب المخالفة ، كان تنفيذا لأمر مكتوب بذلك صادر اليه من هذا الرئيس ، بالرغم من تنبيهه كتابة إلى المخالفة ، وفى هذه الحالة تكون المسئولية على مصدر الأمر وحده " .

الحالة الثالثة : أوامر الرئيس التى تشكل جريمة جنائية

وفى هذه الحالة لاتعتبر الأوامر سببا للإباحة ، ومن ثم لايلتزم المرؤس بتنفيذها . وقد أعفى القانون الجنائى المرؤس من المسئولية الجنائية المترتبة على تنفيذ أوامر رئيسه بشروط تضمنتها المادة ٦٣ عقوبات وهى :

١ - إذا ارتكب المرؤس الفعل تنفيذا لأمر صادر إليه من رئيس وجبت عليه طاعته أو اعتقد أنها واجبة عليه .

٢ - أن يكون المرؤس حسن النية .

٣ - ألا ينطوى فعل المرؤس على الإجرام [١] بشكل واضح .

ثانيا - تدرج السلطة الإدارية فى النظام الإسلامى

يتطلب هذا التدرج تسلسل القيادات فى شكل هرمى بحيث تعلو مستويات الموظفين على بعض وكلما ارتفعنا إلى أعلى فى السلم الإدارى كلما قل عدد القادة وزادت سلطاتهم .

وقد عرف الفكر الإدارى الإسلامى هذا التدرج استنادا إلى قوله تعالى :

" أهم يقسمون رحمة ربك نحن قسمنا بينهم معيشتهم فى الحياة الدنيا ورفعنا بعضهم فوق بعض درجات ليتخذ بعضهم بعضا سخريا ورحمة ربك خير مما يجمعون [٢] .

فالله عز وجل جعل اختلاف الناس ، أساسا لاختلاف الرزق سعة وضيقا ، وسببا لاختلاف العمل كذلك ، كما توضحه الآية السابقة ، بحيث يحصل كل فرد من الناس من الرزق أو العمل على قدر طاقته ومواهبه وقدراته الذاتية . فالله سبحانه وتعالى لم يجعل الناس فى درجة واحدة بل رفع بعضهم فوق بعض درجات ليسخر الأعلى الأدنى فى القيام بالأعمال التى يرتد نفعها على المجتمع كله [٣] .

---

(١) انظر فى ذلك : أستاذناالدكتور ابراهيم شيحا ، المرجع سالف الإشارة ص ١٣٦ ومابعدها . ود. أنور أحمد رسلان : المرجع سالف الذكر ص ٢٣٧ وما بعدها .

(٢) سورة الزخرف آية ٣٢.

(٣) د. رمضان محمد بطيخ : التنظيم الإدارى فى النظم الوضعية والإسلامية ١٩٩٣ ص ٣٢.

ولا يستند هذا التدرج الإدارى إلى وضع طبقى تسلطى فى المجتمع الإسلامى ، بل يعتمد على درجة المعرفة ومدى فنية العمل ، وقد شاءت إرادة المولى عز وجل أن يجعل الناس مختلفين فى الإستعداد الإدراكى ، وبالتالى يتفاوتون فى مستويات العمل والقدرة على أدائه (١).

يقول عز وجل " نرفع درجات من نشاء وفوق كل ذى علم عليم " (٢) ، ويوضح القرآن فى آية أخرى أساس التدرج الذى يعتمد على الدرجة العلمية أو الخبرة الفنية فيقول عز من قائل : " يرفع الله الذين آمنوا منكم والذين أتوا العلم درجات والله بما تعملون خبير " (٣).

والواقع الإدارى يشهد بضرورة تدرج السلطة الإدارية ، فالخليفة فى الدولة الإسلامية يباشر اختصاصات متنوعة ولايستطيع وحده أن ينهض بها ، فكان من الطبيعى أن يحتاج إلى معاونين له يتعددون بتعدد الواجبات التى يضطلع بها ، ويسألون فى الوقت ذاته أمامه عن أدائها ، وهذا ما أشار إليه ابن خلدون بقوله : " السلطان فى نفسه ضعيف يحمل أمرا ثقيلا ، فلا بد من الإستعانة بأبناء جنسه وإذا كان يستعين بهم فى ضرورة معاشه وسائر مهنته فما ظنك بسياسة نوعه ومن استرعاه من خلقه وعباده (٤).

ويعتبر الإسلام التدرج الرئاسى اختبارا لنا ، رؤساء كنا أم مرؤسين ، من حيث الأوامر الصادرة عن المستويات الأعلى وطاعة المستويات الأدنى لها وتنفيذها . وبهذا يتوخى صالح الجماعة والأفراد فى آن واحد ، فرغبات الأفراد وحاجاتهم تشبع من خلال النشاطات الإجتماعية التى يحكم تنظيمها على أساس من التدرج فى السلطة ، مع مراعاة **سبق الفكر الإسلامى** إلى

---

(١) د. احمد ابراهيم أبوسن : الإدارة فى الإسلام ، السابق ص ٦٨.

(٢) سورة يوسف آية ٧٦.

(٣) سورة المجادلة آية ١١ .

(٤) د. فؤاد محمد النادى : مبادئ علم الإدارة العامة ،السابق ص ٦٧ .

تقرير السلطة الإستشارية على نطاق واسع يتسم بالشمولية [1] ، اذ ليس رئيس الدولة فحسب هو الذى يطلب الرأى ، وإنما كل قائد إدارى يوكل إليه تصريف شئون منظمة إدارية وتلك سيمة المؤمنين" وأمرهم شورى بينهم" [2] ويبلغ الإهتمام بالسلطة الإستشارية درجة كبيرة إذ ورد الأمر بها فى قوله تعالى : " وشاورهم فى الأمر [3].

الفرع الثانى

تفويض السلطة الإدارية

دهليـــز

فى ظل تدرج السلطة الإدارية ، لابد من توزيع الإختصاص بين أعضاء الجهاز الإدارى من أجل سيره بنجاح فى أداء وظائفه وتحقيق أهدافه.

ورأينا فيما سبق ، أننا كلما صعدنا فى السلم الإدارى إلى أعلى ، كلما زادت الإختصاصات ، حتى نجد على قمة الهرم الإدارى الرئيس الأعلى الذى يملك سلطة إصدار القرارات والبت فى العديد من المسائل .

ولاشك أن هذا التركيز للإختصاصات والسلطات فى يد الرئيس الأعلى يؤدى إلى عجزه عن تصريف شئون إدارته بكفاءة واقتدار ، ويضطر إلى التوقيع على مايعرض عليه من ملفات وقرارات بلا فحص أو دراسة ، اعتمادا على إعداد الموظفين لها .

---

(١) محمد محمد جاهين : التنظيمات الإدارية فى الإسلام ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ١٩٨٤ ص ٧٨.

(٢) سورة الشورى آية ٣٨.

(٣) سورة آل عمران آية ١٥٩.

ولتفادى ذلك العجز والتوقيع غير الواعى ، تلجأ الدول المتقدمة إلى اتباع أسلوب عدم التركيز الإدارى للإختصاصات الإدارية ، وتفويض السلطة الإدارية أحد وسائل تطبيق عدم التركيز الإدارى .

ماهيتـــــــه

يعنى التفويض الإدارى بشكل عام : أن يعهد الرئيس الإدارى ببعض اختصاصته التى يستمدها من القانون إلى أحد مرؤسيه ، يمارسها تحت رقابته ، بحيث يكون من حق المرؤس المفوض إليه سلطة اتخاذ القرارات فى حدود التفويض دون الرجوع إلى الرئيس المفوض [1].

ودراسة التفويض ، قاسم مشترك بين القانون الإدارى وعلم الإدارة العامة

---

(١) راجع فى تعريفات التفويض :

- استاذنا الدكتور ماجد الحلو : علم الإدارة العامة ومبادئ الشريعة الإسلامية ، السابق ص ٣٤٣ .
- أستاذنا الدكتور / محمد رفعت عبدالوهاب : الإدارة العامة ١٩٩٢ ، السابق ص ٢٤٨.
- د. عبدالفتاح حسن : التفويض فى القانون الإدارى وعلم الإدارة العامة ، جامعة القاهرة ١٩٧٠.
- د. سليمان الطماوى : الوجيز فى الإدارة العامة ، الطبعة الثانية ١٩٨١ ص ٦١.
- د. محمود عاطف البنا : دراسات فى الإدارة العامة ، دار النصر للنشر والتوزيع ص ٦٢ .
- د. أنور احمد رسلان : الإدارة العامة ١٩٧٣ ص ١٣٨.
- د. عزيزة الشريف : مبادئ علم الإدارة العامة ، دار النهضة العربية ١٩٨٧ ص ٢٢٢.
- د. عبدالغنى بسيونى : التفويض فى السلطة الإدارية ، الدار الجامعية ١٩٨٦ ص ٤٢.
- د. محمد فتوح عثمان : التفويض فى الإختصاصات الإدارية ، دار المنار ص ١١ وراجع تفصيلات لتعريفات أخرى فى د. محمود ابراهيم والى : نظرية التفويض الإدارى . رسالة دكتوراه مقدمة إلى كلية حقوق عين شمس ١٩٤٩ ص ٥٤ ومابعدها . ==

لكن القانون يتناول التفويض ، من جهة القواعد التنظيمية له والنتائج التى تترتب عليه ، أما الإدارة العامة فتعنى به على أساس أنه ظاهرة اجتماعية تتفاعل مع التطبيق العملى بحسب البيئة التى يوجد فيها وما يثيره من مشكلات بغرض استخلاص سمات عامة يمكن أن تبنى عليها نظريات علمية تبتغى تحقيق التنظيم الأمثل للعمل داخل الجهاز الإدارى .

أهميتـــــــــه

١ - من شأن التفويض أن يجعل السلطة والمسئولية فى أيدى أقرب أعضاء الجهاز الإدارى من العمل التنفيذى ، وهم الموظفون فى المستويات الإدارية الأدنى المتواجدين فى ميادين العمل .

٢ - يخفف الضغط عن كاهل القادة الإداريين ، ويرفع الأعباء عنهم ، على نحو يمكنهم من التفرغ للمهام الإدارية الكبرى ، كالتخطيط والتوجيه ، والتنسيق ، مما يعود على الجهاز الإدارى بالفاعلية والكفاءة وحسن الإدارة .

٣ - يرفع من الروح المعنوية للموظفين الذى يعهد إليهم بالأعمال ، ويزيد من خبراتهم فى العمل بسبب ممارستهم لأعمال رؤسائهم من خلال التفويض ويزيد من ثقتهم بأنفسهم .

٤ - يعتمد التفويض على مبدأ التخصص ، وهذا من شأنه أن يؤدى إلى تنفيذ العمل على أفضل وجه ، مما يساعد على تحقيق أهداف الجهاز الإدارى بأقل تكلفة [١].

== وانظر أيضا :

- Drags: Science administrative , Paris 1972.

- Haisl Herbert: La notion de délégation de comptence en droit public, Paris 1972.

- Louis Trotabs Manuel de droit public et administratif , Paris. L.G.D.J. P 159.

(١) د. عزيزة الشريف : مبادئ علم الإدارة العامة ، دار النهضة العربية ١٩٨٧ ص ٢٢٢ ، د. أنور رسلان ، السابق ص ١٣٩.

نطاقـــــــــه

يرى كتاب الإدارة العامة عدم تفويض السلطة الإدارية فى بعض الأمـور مثل : المسائل عالية ، أو القرارات المتعلقة بالتشريع داخل التنظيم وخارجـه، أو تغيير السياسـة العامـة للتنظيـم أو تغيير الوظـائف الأساسـية الكـبرى لـه . وكذلـك المسـائل الماليـة والرقابـة علـى أداء العمل الوظيفى والتخطيط ورسـم السياسة العامة والمسئولية .

أما الأمور التى يصح فيها التفويض ، فيرى فقهاء الإدارة العامة قصرهـا على الشئون اليومية العادية والمسائل الروتينية .(١)

شــروط صحتـــه

لايعتبر التفويـض أصـلا عامـا وإنمـا هـو نظـام استثنائى فرضـه الواقـع العملى ، ولما كان الأمر كذلك ، فإنه وفقا للقواعد الأصولية يجب أن تكون له شروط صحة معينة (٢) حتى لايخرج عنها وتتمثل فيما يلى :

١ – وجود نص يسمح بالتفويض

يلزم لصحة التفويض أن يوجد نص قانونى يسمح بالتفويض ، فـإذا أسـند القانون لموظفى الجهاز الإدارى اختصاصا محددا ، فلا يجوز لهم أن يفوضوا فيه غيرهم إلا إذا كان القانون يجيز ذلك ، أما اذا تم التفويض دون نـص فـإن قرار التفويض يكون مشوبا بالبطلان (٣) .

٢ – يجب أن يكون التفويض جزئيا

أى فى بعض الإختصاصات المقررة للأصيل ، وحكمـة ذلك واضحـة ،

---

(١) أستاذنا الدكتور ابراهيم شيحا : المرجع السابق ص ٢٧٠ وأيضا د. محمـود عـاطف البنا ، السابق ص ٧١.

(٢) الدكتور فؤاد العطار . مبادئ الإدارة العامة ، مرجع سابق ص ١٦٦ .

(٣) أستاذنا الدكتور ابراهيم شيحا : المرجع السابق ص ٢٧٤.

تبدو لأول وهلة ، وهى عدم جواز التنازل عن الوظيفة العامة لآخر . فلو كان التفويض شاملا لجميع اختصاصات الموظف الأصيل ، لأصبح هذا الأخير بدون عمل يزاوله وهو أمر غير سائغ منطقا .

٣ - صدور قرار صريح بالتفويض

لايكفى وجود نص فى القانون يسمح بالتفويض ، بل يلزم فوق ذلك إصدار قرار من السلطة المفوضة يتضمن التفويض ، ويلزم فى قرار التفويض أن يكون صريحا وواضحا ولا يمكن افتراضه ضمنا من خلال بعض التصرفات .

ويستفاد من ذلك أيضا أن قرار التفويض يجب أن يكون كتابيا ، فلا يصح أن يكون شفويا(١) وهو المبدأ الذى أرسته محكمة القضاء الإدارى منذ عام ١٩٤٩ بقولها : " لايلتفت إلى القول بصدور تفويض شفوى من مجلس الوزراء إلى وزير المالية فى شأن وقف العمل بقواعد مجلس الوزراء ، لأن مثل هذا التفويض لايكون إلا بقرار يصدره مجلس الوزراء بالطرق المعتادة ثم يبلغه إلى وزارة المالية " (٢).

٤ - عدم تفويض التفويض

من الشروط اللازمة لصحة التفويض أن سلطة التفويض لاتفوض Le pouvoir dileguer ne deleguer pas فلا يجوز للمرؤوس المفوض اليه أن يعيد تفويض السلطة المفوضة إليه ، إلى من هم أدنى منه فى هيكل السلم الإدارى . وهذا مايفرضه منطق الواقع العملى ، لأن توالى التفويض يؤثر على قدرة الرئيس على المتابعة والإشراف والتوجيه ، وتضييع المسئولية بين الموظفين .

---

(١) انظر عكس ذلك د. مصطفى أبوزيد فهمى : القضاء الإدارى : الطبعة الرابعة ١٩٧٩ ص ٤٦٩ حيث يرى أن التفويض يجوز أن يكون شفويا بالتليفون أو التلغراف .

(٢) حكم محكمة القضاء الإدارى الصادر فى ١٩٤٩/١/٢١ ، مجموعة المبادئ القانونية التى قررتها هذه المحكمة ، السنة الثامنة ، حكم رقم ٤٣ ص ٢٥٠.

٥ - أن يكون التفويض من أعلى إلى أسفل

وهذا ماتقتضيه طبيعة التفويض ، كوسيلة للتخفيف عن كاهل الرؤساء الإداريين .

ومن ثم فإنه من غير المتصور أو المنطقى أن يحدث العكس ، أى أن يتم التفويض من المرؤوس إلى رئيسه .[١].

٦ - إحترام حدود التفويض

يجب على المفوض إليه ألا يتعدى حدود التفويض ، بل يمارس اختصاصه فى حدود مافوضه فيه قرار التفويض ، دون أن يزيد عليه اختصاصا آخر حتى ولو كان مشابها له أو متماثلا معه ، ويرجع ذلك إلى أن التفويض استثناء من الأصل والإستثناء طبقا للقواعد الأصولية لايجوز القياس عليه أو التوسع فى تفسيره [٢] .

تفويض السلطة وتفويض التوقيع

يفرق الفقه الفرنسى بين تفويض السلطة délégation de pouvoir والتفويض فى التوقيع délégation de signature ويرتبون على هذه التفرقة النتائج التالية :

١ - إن تفويض السلطة يؤدى إلى نقل الإختصاصات إلى المفوض إليه خلال فترة التفويض على نحو يحرم الأصيل [٣] منها بينما لايحرم من فوض بالتوقيع من مباشرة اختصاصه رغم التفويض [٤].

---

(١) د. عبدالغنى بسيونى : أصول علم الإدارة العامة : المرجع السابق ، ص ٤٨.

(٢) د. محمد أنس جعفر ، د. محمد عبدالحميد أبو زيد ، د. عبدالمجيد سليمان: أصول الإدارة العامة ١٩٩٤ - ١٩٩٥ ص ٩٩.

(3) Charles Debbasch: Droit administratif, 2èm éd cujas, 1971, P 321

(٤) د. محسن العبودى : الإدارة العامة ، السابق ص ٤٠٠ .

٢ – إن تفويض السلطة يوجه إلى الموظف بصفته لابشخصه ، على أساس أن الوظيفة هى المعول عليها وليس الموظف . أما تفويض التوقيع فيقوم على الإعتبار الشخصى ، وينتهى إذا تغير أحد أطرافه .

٣ – إن القرارات الصادرة بناء على تفويض السلطة ترتبط قوتها بدرجة المفوض إليه ، أما القرارات الصادرة فى تفويض التوقيع فتكون لها قوة القرارات الصادرة عن الأصيل (المفوض) [١] .

تفويض السلطة والحلول فيها

يقصد بالحلول فى الإختصاص ، أن يحل موظف عام أو جهة إدارية محل آخر فى حالة غياب الموظف الأصيل أو قيام سبب يحول بينه وبين أداء عمله ، أو عندما تتقاعس إحدى الجبهات الإدارية عن القيام باختصاصاتها .

وعند حلول موظف عام محل زميله أو رئيسه فى حالة غيابه ، تنتقل اختصاصات الثانى إلى الأول بقوة القانون . والأمثلة على ذلك كثيرة فى قانون العاملين المدنيين بالدولة ، ونختار المادة ٤٤ من قانون الحكم المحلى كمثال على الحلول والتى تنص على أنه : " يجوز بقرار من المحافظ تعيين نائب لرئيس المركز ، ولرئيس المركز تفويضه فى بعض اختصاصاته ، ويحل نائب المركز محل رئيس المركز فى حالة غيابه ، وفى حالة غيابهما يحل مأمور المركز محل رئيس المركز ويباشر من يحل محل رئيس المركز جميع اختصاصاته ". ومثال حلول جهة إدارية محل أخرى ، ماتنص عليه قوانين الإدارة المحلية فى فرنسا من حلول السلطة المركزية محل الهيئات المحلية إذا أهملت أو رفضت القيام على المرافق الإجبارية وخاصة فيما

---

(١) د. سليمان الطماوى : النظرية العامة للقرارات الإدارية : دراسة مقارنة ١٩٨٤ ، دار الفكر العربى ص ٢٩٦ وما بعدها ، أستاذنا الدكتور ماجد الحلو : علم الإدارة العامة، السابق ص ٣٤٩.

يتعلق بالميزانية والضبط الإدارى [1].

ويختلف تفويض السلطة أو الإختصاص عن الحلول Le suppleant فى الإختصاص فيما يلى :

أ - التفويض عمل ارادى يقوم به المفوض ، أما الحلول فيتم بقوة القانون عند غياب الموظف أو وجود عذر قهرى يمنعه من الذهاب إلى عمله.

ب - إن الحال يحل محل الأصيل فى ممارسة كل اختصاصاته ، بعكس التفويض الذى يكون فى بعض الإختصاصات .

ج - إن القرارات الصادرة من المفوض إليه ، ترتبط قوتها بدرجة المفوض إليه ، أما فى الحلول فتكون القرارات لها ذات قوة القرارات الصادرة من الأصيل [2] .

تفويض الإختصاص والإنابة فيه

تعنى الإنابة : تغيب صاحب الإختصاص الأصيل ، فتقوم الجهة الإدارية الأعلى بإصدار قرار تكلف بمقتضاه موظفا آخر للقيام باختصاصات الأصيل الغائب ، وهذا الغائب المكلف قد يكون من نفس مستوى الأصيل أو من مستوى أعلى أو أدنى منه .

وعلى خلاف ما رأينا فى الحلول من أنه يتم بقوة القانون فإن ، الإنابة تكون بقرار ادارى يصدر من السلطة المختصة .

ومثال الإنابة : أن يسافر أحد الوزراء إلى خارج الدولة فى مهمة

---

(١) د. أنس جعفر ، د. محمد أبوزيد ، د. عبدالمجيد سليمان : أصول الإدارة العامة ، السابق ص ١٠٤.

(٢) د. على الباز : أصول علم الإدارة العامة ، دار الجامعات المصرية ، الاسكندرية ص ٩٥ .

رسمية فيقوم رئيس الجمهورية بإصدار قرار يكلف به من يقوم بعمل الوزير الغائب ، وقد يكون الشخص النائب عنه وزيرا آخر مثله أو أعلى منه كرئيس الوزراء ، أو أقل منه ، كنائب الوزير الغائب .

ويختلف التفويض عن الإنابة فيما يلي :

أ - في الإنابة يتولى النائب - كما هو الحال في الحلول - جميع اختصاصات الأصيل ، أما في التفويض ، فيباشر المفوض إليه بعض الإختصاصات وليس جميعها .

ب - المفوض إليه يكون دائما في مستوى إداري أقل من الأصيل المفوض ، بينما النائب قد يكون من نفس مستوى الأصيل أو أعلى أو أدنى منه .

ج - تنتهي الإنابة - مثل الحلول - بقوة القانون عند عودة الأصيل الغائب ، أما التفويض فلا ينتهي بقوة القانون ، وإنما بانتهاء مدته المحدودة في قرار التفويض أو الغائه بواسطة الأصيل الذي أصدر قرار التفويض[1].

تفويض السلطة في الإدارة الإسلامية

عرف الفكر الإسلامي فكرة تفويض السلطة منذ اللحظة الأولى لقيام الدولة الإسلامية ، فقد كان النبي صلى الله عليه وسلم يتولى أمر مايليه بنفسه ، ويولي فيما بعد عنه ، فولي على مكة عتاب بن أسعد وعلى الطائف عثمان بن أبي العاص الثقفي وعلى قرى عرينة خالد بن سعيد بن العاص وبعث عليا ومعاذ بن جبل وأبا موسى الأشعري إلى اليمن [2].

---

(١) أستاذنا الدكتور محمد رفعت عبدالوهاب : الإدارة العامة ، الفتح للطباعة والنشر ١٩٩٢ ص ٢٦٨ . وأيضا د.مصطفى أبوزيد فهمي : القضاء الإداري ومجلس الدولة ، السابق ص ٤٧٣.

(٢) محمد محمد جاهين : التنظيمات الإدارية في الإسلام ، الهيئة المصرية العامة للكتاب ١٩٨٤ ص ٧٢.

وكذلك فعل الخلفاء الراشدون بعده ، فكان الخليفة يقسم العمل بين العاملين ولا ينفرد بالسلطة وذلك تبعا للتخصص والكفاية . فقد أسند أبو بكر رضى الله عنه القضاء إلى عمر وأسند إلى على الإشراف على أسرى الحرب ، أما إمارة بيت المال فقد أسندها إلى أبى عبيدة بن الجراح .

وسار على نفس النهج عمر بن الخطاب رضى الله عنه ، فاحتفظ ببيت المال لنفسه ووزع باقىالأعمال على من رأى كفاءتهم حسب تخصصه ، فجعل الفقه لمعاذ بن جبل ، ومن أراد أن يسأل عن الفرائض فليأت زيد بن ثابت [١] .

على أن تفويض السلطة فى الإسلام لايعفى من المسئولية ، فالأصيل المفوض ، عليه أن يراقب حسن التنفيذ من المفوض إليه ، وفى ذلك يقول الماوردى " وعلى الخليفة أن يباشر بنفسه مشارفة الأمور ، وتصفح الأحوال، لينهض بسياسةالأمة وحراسة الملة ، ولا يعول على التفويض تشاغلا بلذة أو عبادة فقد يخون الأمين ويغش الناصح " [٢].

وقد قال الله تعالى : " ياداود إنا جعلناك خليفة فى الأرض فاحكم بين الناس بالحق ولا تتبع الهوى فيضلك عن سبيل الله [٣] فلم يقتصر الله سبحانه على التفويض دون المباشرة .

---

(١) ابن قيم الجوزية : الطرق الحكيمة فى السياسة الشرعية ، القاهرة ، مطبعة السنة المحمدية ١٩٤٣ ص ٢٧١. وانظر كذلك : محمد عبدالمنعم خميس : الإدارة فى صدر الإسلام ، القاهرة – المجلس الأعلى للشئون الإسلامية ١٩٧٤ ص ٨٨ وما بعدها .

(٢) الماوردى : الأحكام السلطانية والولايات الدينية . الطبعة الأولى . دار الفكر ١٩٨٣ ص ١٥ .

(٣) سورة ص الآية ٢٦.

المبحث الثالث

المبادئ أو التوجيهات التي تحكم سير الجهاز الإدارى

إن عناصر التنظيم التى أوردناها فيما سلف ، ليست سوى مجرد أدوات نافعة فى عملية التنظيم ، لكنها لاتوضح لنا كيف يتم التنظيم فى الواقع العملى، ففى كل جهاز إدارى يوجد موظفين يشغلون وظائف ، وتتدرج الوظائف فى شكل هرمى وتفوض السلطة الإدارية للتخفيف عن كاهل القادة الإداريين .

وبالإضافة إلى هذه العناصر توجد مبادئ Principles [1] أو توجيهات Proverbs عامة ، لاتلتزم الإدارة بتطبيقها حرفيا ، بيد أن الأخذ بها يؤدى – بلا ريب – إلى أداء العمل الإدارى بطريقة أفضل وبكفاية توفر الجهد والمال.

ونعرض فيما يلى لأشهر هذه المبادئ أو التوجيهات ، بادئين بطرح التصور الوضعى ثم نثنى بالتصور الإسلامى وذلك فيما يلى :

١ – وحدة القيادة فى الدولة

أولا : فى الفكر الوضعى

نظرا لتنوع وتعدد الفروع التى يتكون منها الجهاز الإدارى فى الدولة ، وزارات ، ومصالح وهيئات عامة ، فإن الأمر يستلزم وجود سلطة عليا

---

(١) أنظر فى هذه المبادئ مؤلفات الإدارة العامة ، وعلى سبيل المثال : د. أحمد حافظ نجم : مبادئ علم الإدارة العامة ، السابق ص ٧٠ ، د. مصطفى محمود عفيفى : مبادئ وأصول علم الإدارة العامة ، الجزء الأول طبعة كلية شرطة دبى ١٩٩٠ ص ٢٤٩ ، أستاذنا الدكتور فؤاد محمد النادى : مبادئ علم الإدارة العامة ، السابق ص ١٣٨ وما بعدها ، د. رمزى الشاعر ، د. ربيع فتح الباب : أصول الإدارة العامة ١٩٨٥ ص ١٨٣ وما بعدها ، د. محمود عاطف البنا : دراسات فى الإدارة العامة ، السابق ص ٩٤ وما بعدها ، د. عزيزة الشريف : أصول الإدارة والتنظيم فى دولة الإسلام الأولى ، دار النهضة العربية ١٩٩٠ ص ١٤٢ وما بعدها ، د. عبدالغنى بسيونى : أصول علم الإدارة العامة ، السابق ص ٢٣٧ .

موحدة فى كل دولة تتولى مهام القيادة والتوجيه بالنسبة لكافة المنظمات الإدارية فى الدولة .

وتختلف وحدة القيادة هذه بحسب النظام السياسى السائد فى الدولة : ففى النظام الرئاسى تتمثل فى رئيس الجمهورية ، حيث يقوم برسم السياسة العامة بمعاونة مجموعة من المساعدين والمستشارين ، ويشرف كذلك على تنفيذها .

ويبين من ذلك أن الرئيس فى ظل هذا النظام يجمع بين رئاسة الدولة ورئاسة الحكومة ، فيضطلع بأعباء القيادة باعتباره الرئيس الأعلى للسلطة الإدارية كما هو الحال فى أمريكا .

أما فى النظام البرلمانى فإن مجلس الوزراء هو الذى يتولى أعباء القيادة، على أساس أن كل وزير هو الرئيس الأعلى للجهاز الإدارى فى نطاق وزارته ، والنموذج الأمثل لذلك بريطانيا [1].

وفى مصر أخذ دستور ١٩٧١ بجوهر النظام البرلمانى ، ونتيجة لذلك نصت المادة ١٣٨ من الدستور على أن (يضع رئيس الجمهورية بالإشتراك مع مجلس الوزراء السياسة العامة للدولة ويشرف على تنفيذها على الوجه المبين فى الدستور) ويعطى الدستور لرئيس الجمهورية سلطة إصدار القرارات اللازمة لإنشاء وتنظيم المرافق والمصالح العامة [2].

ثانيا : فى الفكر الإسلامى

يأتى بمنكر من القول وزورا من يدعى أن الفكر الإسلامى لم يعرف هذا المبدأ ، فقد عرف الفقهاء المسلمون وحدة القيادة فى الدولة ، فالإمام يجب أن يكون واحدا ، لأن وحدة القيادة رمز لوحدة الأمة . ويصل الأمر إلى درجة عالية من الإهتمام بوحدة القيادة فى قول الرسول – صلى الله عليه وسلم :

---

(١) د. عبدالغنى بسيونى : أصول علم الإدارة العامة . الدار الجامعية ١٩٩٣ ص ٢٣٩.

(٢) المادة ١٤٦ من الدستور المصرى .

" إذا بويع لخليفتين فاقتلوا الآخر منهما " (١) والهدف من ذلك ، القضاء على دابر الفتن والتناحر الذى يمكن أن يثيره التعدد .

ويوضح الشيخ رشيد رضا أساس هذا المبدأ بقوله : " إن أصل الشرع أن يكون رئيس الحكومة (الإمام) واحدا ، وهذا أمر إجماعى عند جميع الأمم كالمسلمين ، وسببه معروف وهو أن أمر الحكومةأولى من كل أمر عام له شعب كثيرة ، بأن تكون له جهة واحدة يضبط بها النظام ويحول دون انتشار الفوضى " . ويقول الماوردى : " ..... لأنه لايجوز أن يكون للأمة إمامان فى وقت واحد ... " (٢) .

ويستفاد من ذلك أن وحدة القيادة فى الدولة تمنع الفوضى التى يمكن أن تترتب على التعدد (٣).

٢ - مبدأ وحدة الرئاسة والأمر

أولا : فى الفكر الوضعى

يقصد بهذا المبدأ ألا يتلقى المرؤس أوامر من أكثر من رئيس إدارى واحد ، أى تركيز سلطة إصدار الأوامر فى مصدر واحد .

ولا يفهم من ذلك تركيز السلطة الإدارية داخل الجهاز الإدارى فى شخص واحد ، فهذا غير مراد ، وإنما يقصد بذلك أن تنحصر سلطة إصدار الأوامر فى كل طبقة من طبقات الموظفين فى رئيس إدارى واحد ، يصبح مسئولا عن توجيه العمل بالنسبةلمن يعملون تحت سلطاته . ويعود ذلك إلى أن تعدد الأوامر الصادرة إلى المرؤس من رؤساء مختلفين قد يؤدى إلى الإرتباك أو التعارض ، فضلا عن إساءة العلاقات بينه وبين بعض الرؤساء ،

---

(١) هذا الحديث محمول على ما إذا لم يندفع المنازع إلا بقتله لإنه شهر السيف على الجماعة ، أى نحاربه لأنه حينئذ باغ تنطبق عليه أحكام البغاة .

(٢) الماوردى : الأحكام السلطانية ص ٧ .

(٣) د. فؤاد محمد النادى : مبادئ علم الإدارة العامة مرجع سابق ص ١٠ .

زيادة على تضارب الأوامر الصادرة منهم وتناقضها مما يؤدى إلى الفساد والإضطراب فى المنظمة . ويترتب على هذا المبدأ ، تسلسل القيادة ، ومن مقتضياته عدم تخطى الرئيس الأعلى لمرؤسيه المباشرين وتوجيه أوامر لهم إلا فى حالة الضرورة على أن يحيط الرئيس الأعلى الرؤساء المباشرين بما صدر عنه من أوامر لمرؤسيه ، حتى لاتتأثر نفسياتهم بهذا التخطى وتحمل فى داخلها عدم ارتياح ونفور .

ثانيا : فى الفكر الإسلامى

عنى الإسلام كثيرا بهذا المبدأ ، انطلاقا من طبيعة الإنسان التى لاتسمح للعامل بأن يتلقى أوامره من أكثر من رئيس واحد ، ونلمح أساس هذا المبدأ فى قوله تعالى " ضرب الله مثلا رجلا فيه شركاء متشاكسون ورجلا سلما لرجل هل يستويان مثلا الحمد لله بل أكثرهم لايعلمون " [١] ومعنى الآية حسب مختصر تفسير ابن كثير : أى يتنازعون فى ذلك العبد المشترك بينهم " ورجلا سلما " أى سالما " لرجل " أى خالص لايملكه أحد غيره " هل يستويان مثلا " أى لايستوى هذا وذاك .

والمعنى الذى يهم علماء الإدارة فى هذه الآية ، هو وحدة إصدار الأوامر وما يترتب عليها من حسن سير المرفق العام ، أما التعدد فإنه يؤدى إلى التضارب والتنازع ، كما هو حال الرجل الذى يملكه أكثر من واحد إذ يظل المالكون متشاكسين ومتناحرين فيه ويعطى كل واحد منهم أمرا مختلفا عن الآخر ، وقد أثر التعدد فى الرجل المملوك وجعله فى حيرة من أمره ، أيهم يعصى وأيهم يطيع [٢].

---

(١) سورة الزمر . الآية ٢٩.

(٢) محمد بن عبدالله البرعى : مبادئ الإدارة والقيادة فى الإسلام . إصدار نادى المنطقة الشرقية الأدبى . الطبعة الأولى ١٩٩٤ ص ١٠٧.

٣ - توازن السلطة مع المسئولية

أولا : فى الفكر الوضعى

من مقتضيات حسن سير العمل فى الجهاز الإدارى ، أن تتناسب السلطة مع المسئولية ، سواء فى الإدارة الخاصة أو الإدارة العامة أو فى مجال النظم السياسية كذلك . وترتبط السلطة بالمسئولية ارتباط العلة بالمعلول ، فإذا انتفت السلطة انتفت المسئولية ، وإذا وجدت السلطة تلازمها المسئولية ، كما أن السلطة بدون المسئولية لاتتفق مع اعتبارات العدالة ومقتضيات المساءلة .

ولا يكفى التلازم بين السلطة والمسئولية ، وانما يكملها التناسب بينهما ، ويعنى ذلك وجوب منح الموظف أو القائد الإدارى سلطة إدارية ، أى قدرته على أن يحصل من آخر على تصرف ، ماكان ليأتيه هذا الأخير من تلقاء نفسه . ويبدو ذلك واضحا فى سلطة الرئيس على المرؤس ، ورب العمل على عماله [١] بهدف تحقيق أهداف الجهاز الإدارى .

ومن جهة أخرى ، إذا كانت السلطة دون القدر الضرورى لإنجاز العمل، فإن ذلك يؤدى إلى العجز عن تحقيق الأهداف المنشودة والإرتباك فى العمل .

ويقتضى تناسب السلطة ، تحديد واجبات وسلطات كل وظيفة على نحو محدد من خلال توصيف الوظائف [٢] ، ومن ثم فإن الموظف لايسأل عن أعمال ليس من حقه إصدار القرارات الخاصة بها .

ومن مستلزمات التناسب كذلك ، ألا يمنح الموظف سلطات تفوق مسئولياته حتى لاينحرف بها أو يستبد فى مباشرتها .

---

(١) د. محمد عبدالحميد أبوزيد : مبادئ الادارة العامة . دار النهضة العربيه ، الطبعة الثانية ١٩٨٨ ص ١٨٨ .

(٢) د. محمود عاطف البنا : دراسات فى الإدارة العامة : السابق ص ١٠٨ ، ١٠٩.

ثانيا : فى الفكر الإسلامى

كشف الفقه الإسلامى عن هذا المبدأ بصورة لم يسبق إليها فى الدقة أى تشريع أو تنظيم إدارى من وضع البشر ، فليس فى الإسلام من هو بمنأى عن المسئولية ، فكل المسلمين راع وكلهم مسئول عن رعيته .

وقد تشددت الشريعة الإسلامية فى تقرير المسئولية عن السلطة حتى يسير العمل الإدارى بكفاءة وفاعلية ، ومنعا من أن يستشرى الفساد فى البلاد نتيجة عدم امتثال الرعية والرعاة لقواعد المسئولية التى قررها القانون الإسلامى .

وفى القرآن الكريم يقول رب العزة : " كل امرئ بما كسب رهين " [١].

وفى السنة النبوية يقول الرسول صلى الله عليه وسلم : " كلكم راع وكلكم مسئول عن رعيته ، فالإمام راع ومسئول عن رعيته ، والرجل راع على أهل بيته ومسئول عن رعيته ، والمرأة راعية فى بيت زوجها وهى مسئولة عن رعيتها .. ألا فكلكم راع وكلكم مسئول عن رعيته " [٢].

وفى سير الحياة الإدارية وتوزيع الإختصاصات على المنوط بهم أدائها ، نجد تطبيقات كالشهب المضيئة تخطف الأبصار فى سماء الفكر الإدارى للتوازن والتناسب بين السلطة والمسئولية ، ولا سيما فى عهد القائد الفذ عمر بن الخطاب رضى الله عنه الذى عتبر نفسه مسئولا عن تمهيد الطريق (هيئة الطرق وكبارى الآن) حتى لغير بنى البشر بقوله : " لو أن بعيرا عثرت بالعراق لسئلت عنها : لم لم تمهد لها الطريق ياعمر ؟ " .

وكان عمر رضى الله عنه يشدد فى محاسبته لولاته بقوله : " فوالله لايحضرنى شيء من أمركم فيليه أحد دونى ، ولا يتغيب عنى فآلوا فيه الجزاء

---

(١) سورة الطور . آية ٢١ .

(٢) رواه عن ابن عمر : احمد بن حنبل فى مسنده والبخارى ومسلم وأبوداود والترمذى ، وهو حديث صحيح .

والأمانة ولئن أحسنوا – أى الولاة – لأحسنن إليهم ولئن أساءوا لأنكلم بهم ".

ويبلغ الفكر الإدارى عند عمر بن الخطاب درجة عالية فى مراعاة العلاقات الإنسانية فى الإدارة العامة وإقرار مبادئ التنظيم الإدارى فى الواقع العملى ولاسيما مبدأ تطابق نطاق الإدارة الفعلى مع نطاق الإدارة الرسمى ، وهو النطاق المعقول للإشراف والتمكين . ويأتى الفكر الإدارى الغربى الآن ليكشف عن هذا الفهم الناضج لمبادئ الإدارة والذى سبق إليه عمر . فالفقيه الفرنسى جريكوناس أحد رواد مدرسة العملية الإدارية يميز بين مجموعة من العلاقات التى تنشأ بين الرئيس والمرؤس ومنها العلاقات الفردية المباشرة أى التى تنشأ بين المدير وكل واحد من المرؤوسين المباشرين على انفراد . ويستفاد ذلك مما أخرجه البيهقى أن عمر بن الخطاب رضى الله عنه كان إذا قدم عليه وافد سأله : كيف أميركم ؟ أيعود المريض ؟ أيجيب المملوك ؟ كيف صنيعه معكم ؟ ومن يقوم على بابه ؟ فإن قال له : إن الأمير لايفعل ذلك عزله عمر (١).

ويدرك المرؤوسون فى ظل الدولة الإسلامية هذا التناسب بين السلطة والمسئولية ، فإحداهم يمر بها عمر ليلا وهى تلهى صغارا لها يتضورون جوعا بقدر فيه ماء ، توقد تحته النار ولاشئ فيه . فاقترب منها وسألها عما تصنع وعن حال الصبية ، فأجابته بقولها : كما ترى أتعللهم حتى يناموا . فقال لها : ولم لاتذهبين إلى عمر – ولم تكن المرأة تعرفه – ليساعدك على إطعامهم ؟ فقالت : الله بيننا وبين عمر ، فجزع عمر جزعا شديدا ، وقال لها وقد استبد به الجزع والحزن : ومايدرى عمر بكم ؟ فقالت : يتولى أمرنا ويغفل عنا . ولم يهنأ للقائد استقرار ولم يغمض له جفن حتى ذهب إلى بيت المال وأخذ منه دقيقا وذهب إلى المرأة وأطعم أولادها بيده حتى ناموا (٢).

وتقول بعض الروايات إن أم الأولاد قالت له : والله إنك لأحق

---

(١) ابن جرير الطبرى :تاريخ الطبرى . القاهرة . دار المعارف . الجزء الخامس ص ٣٣.

(٢) أستاذنا الدكتور فؤاد محمد النادى : مبادئ علم الإدارة العامة . السابق ص ٢١.

بالخلافة من عمر .

٤ - التخصـــــــص

أولا : فى الفكر الوضعى

يعد التخصص مبدأ أساسيا تقـوم عليـه نظريـة التنظيـم الإدارى ، ويعنـى بتقسيم العمل ، بحيث يختص كل عـامل بمباشـرة جزء أو نـوع معيـن منـه ، يتفق مع دراسته وخبرته ويكون أقدر من غيره فى أداء مهامـه تبعـا لمؤهلاتـه العلمية أو العملية .

وترتبط الكفاية الإدارية للموظفين ارتباطا طرديا مـع التخصـص وتقسـيم العمل ، فتزاد هذه الكفاية بزيادة تطبيقه وتقل بـالإعراض عنـه أو النظـر إليـه كأمر ثانوى .

ومع تقدم التكنولوجيـا والوسـائل العلميـة الحديثـة المسـتخدمة فـى الإدارة لامندوحة من اللجوء إلى التخصص فى سير أعمال الإدارات [١].

وثمة فوائد تعود على الإدارة من تطبيق مبـدأ التخصـص وتقسـيم العمل داخل الجهاز الإدارى يمكن إجمال أهمها فيما يلى :

١ - توفير الوقت والجهد والمـال عن طريـق اسـتغلال جهـود أصحـاب الكفاءات الممتازة التى يكشف عنها تطبيق مبدأ التخصص .

٢ - يساعد التخصص على تحديد المسئولية واكتشاف المهـارات الذاتيـة وتنمية المواهب الفردية ، وبالتالى يمكـن مـن اسـتخدام الكفايـات الأكـثر قـدرة وملاءمة فى كل ناحية من نواحى العمل ، فيثمر ذلك إتقانا للعمل وتطـورا لـه وسرعة فى إنجازه ويمنع التضارب فى الإختصاصات [٢].

---

(١) د. محمود عاطف البنا : دراسات فى الإدارة العامة ، السابق ، ص ١٠٩.

(٢) د. عزيزة الشريف : مبادئ علم الإدارة العامة ، السابق ، ص ٢٣٤.

٣ - يعد وسيلة هامة لتقدم الإدارة والتخلص من عيوب الروتين وتركيز السلطة فى يد الرئيس الإدارى وحده (مشكلة عنق الزجاجة فى السلم الإدارى) ولا غرو فى ذلك فالتخصص يسمح باستخدام كفاءات عالية فى شتى الميادين (١).

ثانيا : فى الفكر الإسلامى

يؤمن الإسلام بالتخصص ويحث عليه ويقرر مفكروه أن عدم الإخذ به يؤدى إلى الفساد ويحمل المسئول عن ترك التخصص وزر مايترتب عليه من مساوئ .

وإذا ولينا وجهنا شطر منهج الإسلام فى إرساء هذا المبدأ وتقريره ، نجد ذلك واضحا فى القرآن والسنة وفى التطبيق العملى فى الحياة الإدارية .

ففى القرآن الكريم إشارات بالغة الوضوح فى تقرير التخصص منها قول الله تعالى : " ولا ينبئك مثل خبير (٢) وقوله تعالى : " فاسألوا أهل الذكر إن كنتم لاتعلمون " (٣) وفى آية ثالثة يقول جل وعلا : " ولو ردوه إلى الرسول وإلى أولى الأمر منهم لعلمه الذين يستنبطونه منهم " (٤).

وإنعام النظر فى الآيات السابقة - يبرز إهتمام الإسلام بمبدأ التخصص

---

(1) L. Trwick: The Element of Administration I961,P.48.

حيث يقول :

" Specialisation enables A man to think about one subject or one Group of Allied subjects with Enormous economy in mental effort and cosequent strengthening of the power and reach of his kmowledge of his function".

(٢) سورة فاطر ، آية ١٤.

(٣) سورة النحل ، آية ٤٣ ، والأنبياء ، آية ٧ .

(٤) سورة يوسف ، آية ٥٥ .

وتقريره له ، حيث يوجه إلى عرض المشكلات على أهل الخبرة والمعرفة والدراية فهم ولاشك أقدر من غيرهم على تقديم الرأى السديد والمشورة الناجعة ؛ نظرا لما [illegible] جديرين بعرض الأمر عليهم .

ويهتم الإسلام بالتخصص فى أعلى درجات السلم الإدارى (الوزارة) ، فالوزير باعتباره المسئول الإدارى الأول عن سير العمل فى إدارته يستطيع أن يباشر رقابته بكفاءة واقتدار ، يكفلها له التخصص فى النشاط الذى تقوم عليه وزارته . وإطلالة سريعة على ماورد على لسان سيدنا يوسف عليه السلام توضح ذلك حيث قال : " اجعلنى على خزائن الأرض إنى حفيظ عليم[1] ، فهو يأنس فى نفسه المؤهلات اللازمة لشغل منصب وزير المالية أو التموين والتى تتطلب إلماماً بالأرقام والإحصائيات والأموال والتخطيط والتخزين والتوزيع ، وكلها تحتاج إلى العلم والحفيظ وهما الصفتان اللتان أبرزهما يوسف فى عرض شغل المنصب .

وفى السنة النبوية يقول الرسول صلى الله عليه وسلم : " إذا ضيعت الأمانة فانتظروا الساعة " قالوا : كيف تضيع الأمانة يارسول الله ؟ قال : إذا أسند الأمر إلى غير أهله فانتظروا الساعة " .

ولعل هذا الحديث هو الأساس الذى استقى منه الفكر الإدارى مبدأ " الرجل المناسب فى المكان المناسب " بضم الميم لا بكسرها .

وفى إشارة إلى أن الكفاية الإدارية تسهل تحقيق أهداف الجهاز الإدارى على مستوى الدولة كلها يقول صلى الله عليه وسلم : " إذا رضى الله عن قوم استعمل عليهم خيارهم " ثم يرسى الرسول صلى الله عليه وسلم أساس الجدارة فى شغل الوظائف العامة بقوله : " استعينوا على كل صنعة بصالحى

---

(١) سورة يوسف آية ٥٥ .

أهلها " وفى موضع آخر يقول : " إن الله يحب العبد المؤمن المحترف "(١).

وقد فهم الصحابة رضوان الله عليهم هذا الحرص من جانب الرسول صلى الله عليه وسلم على احترام التخصص فطبقوه فى حياتهم ، فالإمام على بن أبى طالب فى كتابه إلى الأشتر النخعى واليه على مصر يقول فيه : " واعلم أن الرعية طبقات " التدرج الإدارى " لايصلح بعضها إلا ببعض ولا غنى ببعضها عن بعض ، فمنها جنود الله ، ومنها كتاب العامة والخاصة ، ومنها قضاة العدل ومنها عمال الإنصاف والرفق ومنها أهل الجزية .. ومنها التجار وأهل الصناعات ...... " .

وكذلك طبق عمر هذا المبدأ ، ومن الأمثلة على ذلك قوله : " أيها الناس من أراد أن يسأل عن الفرائض فليأت زيد بن ثابت ومن أراد أن يسأل عن الفقه فليأت معاذ بن جبل ، ومن أراد أن يسأل عن المال فليأتنى ، فإن الله جعلنى له خازنا وقاسما "

كما احتفظ عمر بمجلس شورى يتكون من الفقهاء الذين ذكرهم ، كمؤسسة استشارية له يرجع اليها فى أمور الحكم والإدارة ، وتكشف عن علاقات السلطة الإستشارية فى الإدارة العامة (٢).

---

(١) مراد محمد على : الأساليب الإدارية فى الإسلام ، دار الإعتصام ١٩٨٠ ص ٥٥ وما بعدها .

(٢) د. رمضان محمد بطيخ : أصول التنظيم الإدارى فى النظم الوضعية والإسلامية ، السابق ص ١٨٢ وما بعدها .

الفصل الثالث

التنسيــق الإدارى

المطلب الأول

فــى الفكــر الوضعــى

من العسير أن يحقق الجهاز الإدارى أهدافه المخططة سلفا أو يبلغ غايته، دون تنسيق بين كافة الجهود والقدرات التى يبذلها ويقدمها العاملون بوحداته المختلفة . فالإنسجام والتعاون بين الأفراد ، والتوافق والتآلف فى الجهود ، يعمل التنسيق على كفالتها بتهيئة سير صحيح للجهاز الإدارى ، يراعى التناسب المفترض بين الأدوات المتاحة ونوعية العمل المطلوب .

كما يكفل التنسيق عملية التوفيق بين أعمال مختلف وحدات الجهاز الإدارى ، حتى لايحدث تضارب أو تعارض او تصادم بين مايؤديه جزء هنا ومايؤديه جزء آخر هناك .

وسوف يكون حديثنا عن التنسيق من زاوية أنه تنسيق لوظائف الوحدة أو المنظمة داخل الجهاز الادارى ، لا من زاوية تنسيق الجهود البشرية ، فهذه تدخل فى الأركان العضوية للعملية الإدارية .

وفى إطار الحديث عن التنسيق نعرض لما يلى :

أولا : تعريف التنسيـــــق

اهتم علماء الإدارة العامة بتحديد ماهية التنسيق وذلك بمحاولة وضع تعريف له . وكان من الطبيعى أن تتعدد التعريفات بتعدد الزوايا التى ينظرون منها إليه .

فالأستاذان مونى ورايلى Mooney and Reiley يعرفان التنسيق بأنــه " تحقيق العمل الجماعى وتحقيق وحدة العمل والتصرف فى اتجاه محدد

ومتفق عليه " [1].

وفى الفقه العربى ، وجدت تعريفات كثيرة كذلك ، منها ما يتناول التنسيق من وجهة عضوية (جهود الجماعة) ومنها ما يتناوله من وجهة موضوعية (توفيق بين وظائف الوحدات) ، لعل أبرزها ، تعريف التنسيق بأنه " تحديد العلاقة بين الوحدات المختلفة فى الجهاز وتيسير قدر من الإتصال بينها يسمح بتوجيه نشاطها كلها وجهة واحدة تمثل سياسة المشروع وتكفل تحقيقها وتمنع التضارب بين قراراتها وتصرفاتها " [2].

وذهب البعض الآخر إلى وضع تعريف للتنسيق بمعناه العام يتمثل فى أنه " التوفيق بين نشاط الجماعة التى تعمل على تحقيق غرض مشترك وبث الإنسجام بين أفرادها ، بحيث يبذل كل منهم قصارى جهده فى تحقيق الغاية المشتركة " [3] .

ورغم اختلاف التعريفات السابقة إلا أن قاسما مشتركا بينها يمكن استخلاصه بإجمال ، وهو أن التنسيق عملية إدارية تنصب على المسائل الإجرائية والموضوعية ، بهدف منع التكرار والإزدواج والتضارب والحيلولة دون التعارض ، والمنافسة وتوفير التوافق والإنسجام والتضافر .

وقد شبه البعض مهمة المنسق بوظيفة قائد الأوركسترا الذى يتحكم بتوجيهاته وإشاراته فى حركات الفريق الذى يقوده ، ويترجم نشاط كل فرد فيه إلى نغم يساهم فى إخراج القطعة الموسيقية خالية من التعارض والتكرار ومتسمة بالتوافق والإنسجام .

---

(1) Mooney and Reiley: The principles of organization. P.5.

وانظر أيضا : د. أنور رسلان : السابق ص ٢١٢ ، وأستاذنا الدكتور محمد رفعت عبدالوهاب : الإدارة العامة ، السابق ص ٢٧٣ وما بعدها .

(٢) د. احمد كمال أبوالمجد : مذكرات فى الإدارة العامة ٦٢-١٩٦٣ ص ٥١.

(٣) د. سليمان الطماوى : الوجيز فى الإدارة العامة ، السابق ص ١٢٨ .

ويبالغ البعض فى تشبيه التنسيق بمهمة الفرق السيمفونية فيرى أن أعمال هذه الفرق تعد من أدق وأكمل ماحققه الإنسان فى مجال التنسيق بوجه عام [١] والإدارى الناجح هو الذى يصبح التنسيق لديه بمثابة الغريزة ، والإدارى الذى يشعر بعجزه أو تقصيره فى هذه العملية ، من الخير له ولصالح العمل أن يترك مكانه .

ثانيا : أهميـــة التنسيـــق

للتنسيق أهمية كبيرة أوضح من أن تحتاج إلى بيان ، إذ يكفل التنسيق تحقيق الأهداف المرجوة على أكمل وجه وفى أقصر وقت وبأقل جهد ، علاوة على ما يثمره فى كافة المستويات الإدارية من كفاية إنتاجية ، عن طريق ربط الأقسام داخل الجهاز الإدارى بكل الوحدات المتخصصة فيه [٢].

وتظهر هذه الأهمية فى المقام الأول بالنسبة لعملية التنظيم ، فالتنسيق مكمل له وينمى نجاح تنفيذ البناء الهيكلى للجهاز الإدارى وفاعليته فى الأداء.

فالتنظيم الرسمى للجهاز الإدارى يقتضى تقسيم العمل بين وحدات وأقسام يضطلع كل واحد منها بنوع من الأعمال المرتبطة ببعضها وفقا لمبدأ التخصص الوظيفى .

كما يقتضى هذا التنظيم تحديد مستويات السلطة وتناسب المسئولية [٣] معها بدءا من المستوى الأعلى حتى المستوى الأدنى ، وهنا يعرض التساؤل كيف نضمن دقة ونجاح وفاعلية هذا التقسيم والتحديد ؟

لاشك أن التنسيق هو الذى يتكفل بذلك ، إذ لايمكن النظر إلى أى وحدة

---

(١) د. خليل الغلاييني : مبادئ فى الإدارة العامة ١٩٥٨ ص ٢١٠.

(2) Chester Barnard: The functions of the executives, P 256

(٣) د. وهيب عياد سلامة : الإدارة العامة ، مكتبة الطليعة بأسيوط ، ص ٣٥٢.

أو قسم داخل الجهاز الإدارى على أنه مستقل بذاته ، لايتصل بباقى الأقسام ، وإنما تتضافر جهود الأقسام لبلوغ الهدف المشترك . ويلعب الرئيس الإدارى دورا كبيرا فى تحقيق التنسيق بين هذه الجهود والتكامل بينها ، فالموهبة التنسيقية فى طليعة مايجب أن يتوافر فى القائمين على الإدارة من صفات وقدرات . لأن جوهر العمل الإدارى إنما يتمثل فى تحقيق التنسيق ، باعتباره جزءا لايتجزأ من مقتضيات الإدارة العامة .

وبالإضافة إلى ماتقدم ، تظهر للتنسيق أهمية أخرى تبدو بصورة واضحة فى معنويات الأفراد داخل الجهاز الإدارى ، ففى ظل التنسيق يقوم المديرون بمباشرة مهامهم القيادية بروح التضافر والتعاون مع المرؤسين لبلوغ الهدف المشترك ، ومن هنا ينشأ احترام المساعدين والمرؤسين لرؤسائهم .

ومن جانب آخر فإن التنسيق له دور أساسى فى تنمية وتوفير العدد الأكبر من الموظفين والعاملين ذوى المهارة والكفاية ، وإذا أمكن إقناع العاملين بالأعمال التى يؤدونها بطريقة مرضية ، فسيظل العاملون والمديرون مرتبطين لمدة طويلة بهذه الأعمال ولا يرضون عنها بديلا ولا يجدون دونها محيصا . ومعنى ذلك أنه من العسير على العاملين أن يستمروا فى الجهاز الإدارى وهم يشكون من ضعف التنسيق (١) .

من كل ماسبق ذكره تظهر أهمية التنسيق فى تحقيق أهداف الإدارة العامة ، ولاغرو أن يوصف من قبل الأستاذان مونى ورايلى بأنه المظهر الأساسى للإدارة وأن أوجه النشاط الإدارى الأخرى مكملة له (٢).

---

(١) د. سعيد عبدالفتاح : الإدارة العامة . المكتب العربى الحديث ١٩٨٧ الطبعة الخامسة ١٩٨٦ ص ٢٨١.

(٢) د. سليمان محمد الطماوى : الوجيز فى الإدارة العامة ، السابق ص ١٢٨.

ثالثا : أهـــداف التنسيـــق

بشكل عام يهدف التنسيق - كما رأينا - إلى التوفيق بيـن مختلف جهـود وحدات الجهاز الإدارى بكفاية عالية وفى أقل وقت ممكن وبأقل نفقة ممكنـة ، بهدف توفير الوقت والجهد والمال .

وبالإضافة إلـى هـذا الهـدف العـام ، فـإن التنسيق مـن شـأنه أن يحـقق عـددامن الأهداف المتفرعة عن الهدف العام ، وتتمثل فيما يلى :

١ - التكامل فى أداء الإختصاصات وعدم تكرارها

كثيرا مايقع تعارض فى جهود العديد من الوحدات الإداريـة أثنـاء قيامهـا بأداء الإختصاصات المنوطة بها على أرض الواقع العملى ، الأمر الذى يؤدى إلى ضياع الوقت والجهد والمال ، ومثال ذلك : التعارض الذى يحدث كثيرا فى العمل بين مصلحة التليفونات والكهرباء من ناحية ومصلحة الطرق والمياه والصرف الصحى من ناحية أخرى .

حيث يحدث كثيرا أن تقوم إحدى هـذه المصـالح بأعمـال الحفـر فـى أحـد الشوارع للقيام ببعض عملياتها ، كمصلحة التليفونـات مثـلا ، وبعـد أن تنتهـى من أعمال دفن سلوك التليفونات فى باطن الأرض وإعـادة رصـف الشـارع ، تأتى مصلحة الكهرباء بعد مدة قصيرة وتقوم بعملية حفر أخرى لنفس الشـارع أو الطريق لمد بعض الكابلات الكهربائية ، وبعد ردم الحفر وإعـادة الرصـف لاتفتأ هيئة المياه أن تعيـد أعمـال الحفـر مـرة ثالثـة ، ومـاتلبث هيئـة الصـرف الصحى أن تعيد الكرة مرة أخرى فى مدة وجيزة .. وهكذا [١].

ولاريب أن وجود التنسيق الفعال بين هذه المصالح يوفـر الوقت والجهد والمـال عـن طريـق حفـر الشـارع أو الطريـق مـرة واحـدة ، والتنسـيق بيـن المصالـح التى لها عمليات فى ذات المنطقـة أو الشارع لتتكامل فيما بينها فى

---

(١) أستاذنا الدكتور ابراهيم شيحا ، المرجع السابق ، ص ٣٧٠.

أداء الإختصاصات المنوطة بها ، وهو ماحدث فى مصر أثناء تنفيذ مشروع مترو أنفاق القاهرة حيث جرى التنسيق مع المسئولين فى قطاع التليفونات والمياه والكهرباء والمجارى من أجل تلافى الحفر المتكرر [١].

وباجمال فإن التنسيق بين المصالح والهيئات من شأنه أن يجنب الإدارة العامة السلبيات والنتائج الضارة ، فيكون الحفر والتركيبات التى تقوم بها جميعا فى وقت واحد ، وتتم على مراحل متقاربة من حيث التوقيت الزمنى بحيث تنتهى جميعا فى وقت قصير وبعدها يتم رصف الشارع وتسويته [٢].

٢ - منع المنافسة

قد تتنافس الوحدات الإدارية فيما بينها من أجل الحصول على المواد الخام أو الأيدى العاملة أو الأموال اللازمة لأداء نشاطها ، ولهذا يستلزم حسن سير العمل الإدارى ، التوفيق بين احتياجات هذه الوحدات وتحديد أولوية الحصول على أى منها ووضع القواعد التى تكفل توزيعها بما يتفق والإحتياجات الفعلية لكل وحدة من هذه الوحدات الإدارية .

وهذا ماحدث فى مصر بعد حرب العاشر من رمضان الموافق السادس من أكتوبر ١٩٧٣ حيث بدأت معركة تعمير مدن قناة السويس ، فتقرر إعطاء الأولوية فى الحصول على مواد البناء لشركات التعمير التى تعمل فى إطار مدن القناة .

ومثال التنسيق الذى يهدف إلى منع المنافسة أيضا ، مايجرى عليه العمل فى مكتب القوى العاملة من توزيع للخريجين على الوزارات والمصالح والهيئات تبعا لاحتياجاتها وخاصة فى المجالات التى يقل فيها عدد الخريجين عن الاحتياجات الفعلية للوحدات الإدارية ، كالأطباء والصيادلة.

---

(١) د. صلاح الدين فوزى : الإدارة العامة . بين عالم متغير ومتطلبات التحديث مكتبة الجلاء الجديدة بالمنصورة ١٩٩٤ ص ٨٧.

(٢) د. جورجى شفيق سارى : أصول ومبادئ الإدارة العامة ، مرجع سابق ص ١٧٩.

والصورة الأوضح للتنسيق الذى يمنع المنافسة بالنسبة لطلبة الجامعة يمثلها مكتب تنسيق القبول بالجامعات ، الذى يعمل على التوفيق بين رغبات الطلاب واحتياجات الكليات والمعاهد العليا والمتوسطة ، حسب مجموع الدرجات وحاجة الإدارة إلى التخصص (١).

٣ - منع الإزدواج فى الأنشطة الإدارية

يهدف التنسيق إلى التوفيق بين الوحدات الإدارية التى تقوم بعمل معين وبين الوحدات الأخرى المتنافسة معها بغرض تحقيق الهدف المشترك لهذه الوحدات . .

ومثال ذلك : مشاكل الأحداث الذين لم يبلغوا سن الرشد المدنى ، فقد تكون من اختصاص وزارة العدل المنوط بها توقيع العقوبات التى يقررها القانون ، وقد تكون من اختصاص وزارة الشئون الإجتماعية باعتبارها المسئولة عن العلاقات الإجتماعية بمختلف صورها ومنها مشكلة الإحداث ، وقد يعهد بها إلى وزارة التربية والتعليم باعتبار أن مشكلة الأحداث فى أساسها تربوية (٢)

ويأخذ التنسيق لمنع الإزدواج صورة أخرى ، وذلك عند تماثل بعض احتياجات الوحدات الإدارية ، والمثل الواضح لهذه الصورة احتياج كل وحدة إدارية إلى جهاز يقوم بجمع الإحصاءات والبيانات الخاصة بنشاطها وعن طريق إنشاء جهاز متخصص فى الإحصاء يمكن تفادى هذا الإزدواج بقيامه بتزويد الوحدات الإدارية بالإحصاءات والبيانات اللازمة لها .

ولعل هذا هو الهدف الرئيسى من إنشاء الجهاز المركزى للتعبئة العامة

(١) زميلنا د. محمد باهى أبو يونس : الوجيز فى أصول الإدارة العامة . دار الجامعة الجديدة للنشر ١٩٩٥ ص ٢٤٨ . وانظر أيضا د. عبدالغنى بسيونى : أصول علم الإدارة العامة . السابق . ص ٣٧١.

(٢) د. رمزى الشاعر . د. ربيع فتح الباب : أصول الإدارة العامة ١٩٨٥ ص ١٩٨.

والإحصاء فى سحسر عام ١٩٦٤[١].

٤ - منع التفاوت فى المعاملة بين العاملين

يقصد بالمعاملة هنا ، ما يتعلق بشئون العاملين من تعيين ومرتبات وحوافز وعلاوات ومكافآت وأجازات ونظم التأديب والمعاشات وغير ذلك من الأمور المتعلقة بالعاملين فى الوحدات الإدارية .

ويهدف التنسيق إلى إزالة أى تفاوت بين العاملين الذين تتماثل ظروفهم ومراكزهم ووحداتهم الإدارية ، وذلك بتقرير سياسات وقواعد موحدة تسرى على الحالات المتماثلة ، وتراعى الحالات المختلفة من حيث ظروف وطبيعة العمل . إذ لايتصور مثلا المساواة فى المعاملة بين عمال المحاجر الذين يعملون فى الصحراء ويتعرضون لمخاطر صعبة ويقاسون شظف العيش ، وبين عمال الخدمات العامة فى المدن والأحياء [٢].

باختصار ، إذا كان التنسيق يهدف إلى منع التفاوت فى المعاملة ، إلا أن تطبيق ذلك يجب ألا يحول دون مراعاة اختلاف ظروف وطبيعة العمل [٣].

رابعا : أنواع التنسيق وموجباته

أولا : أنواع التنسيق

يتنوع التنسيق فى ضوء المعايير الشهيرة والمتقابلة إلى مايلى :

١ - تبعا للمعيار المكانى ، ينقسم إلى نوعين متقابلين هما :

---

(١) د. عبدالغنى بسيونى ، المرجع السابق ص ٣٦٩ ، أستاذنا الدكتور ابراهيم شيحا ، المرجع السابق ، ص ٣٧٠.

(٢) د. أنور أحمد رسلان ، الإدارة العامة ، سالف الإشارة ص ٢١٦ وأيضا د. عبدالغنى بسيونى ، المرجع السابق ص ٣٧٠.

(٣) د. رمزى الشاعر ، ربيع فتح الباب : أصول الإدارة العامة ، السابق ، ص ١٩٨.

أ - التنسيق الداخلى

وهو الذى يتم بين الفروع أو الأقسام المختلفة التابعة لمنظمة واحدة دون غيرها . ويهدف إلى إيجاد نوع من التوافق والإنسجام بين نشاط الأفراد داخل كل فرع أو قسم ، وبين أوجه نشاط الأفراد فى الفروع والأقسام المختلفة داخل المنظمة .

ب - التنسيق الخارجي

وهو الذى يتم بين المنظمة الإدارية (الجهاز الإدارى) وغيرها من المنظمات الأخرى ، سواء كانت هذه المنظمة ذات حجم إدارى أكبر من المنظمة الأخرى كالتنسيق بين المحافظة والمدن أو الأحياء التابعة لها . أو كانت ذات حجم إدارى أدنى من المنظمة التى تنسق معها ، كالتنسيق بين إحدى المنظمات والوزارة التى ترأسها ، أو كانت متساوية إداريا مع المنظمة الأخرى ، كالتنسيق بين المصالح التابعة لوزارة واحدة والشركات والمؤسسات التى تنتج سلعا تعتمد على مصدر واحد كالبترول مثلا (١).

٢ - تبعا لمعيار الإتجاه

يتنوع التنسيق تبعا لاتجاه سريانه إلى نوعين متقابلين أحدهما ذو اتجاه عمودى رأسى والآخر ذو اتجاه أفقى سطحى ونبينهما فيما يلى :

أ - التنسيق الرأسى : هو الذى يسرى من قمة الهرم الإدارى إلى قاعدته بصورة (٢) هابطة ، أو العكس من أسفل إلى أعلى بصورة صاعدة . ومثاله التوفيق بين أعمال المدير العام والمدير المساعد ورئيس القسم ورئيس الفرع وهكذا (٣).

---

(١) د. أحمد حافظ نجم : مبادئ علم الإدارة العامة ، السابق ، ص ١٨٩ ، د. محمد باهى أبو يونس : الوجيز فى أصول الإدارة العامة ، السابق ص ٢٤٩.

(٢) د. مصطفى محمود عفيفى : مبادئ وأصول علم الإدارة العامة ، السابق ، ص ٣٤٠.

(٣) د. محمد نور الدين عبدالرازق : مبادئ علم الإدارة العامة ، دار العلم للطباعة والنشر ، جدة - السعودية ، ص ٩١ .

ب - التنسيق الأفقى

هو الذى يحقق الإنسجام والتوافق بين المستويات المقابلة من الأنشطة الوظيفية المتماثلة فى المنظمة . ومثاله : التنسيق بين رئيس قسم فنى ورئيس قسم إدارى ، أو بين مدير الحسابات ومدير شئون العاملين فى المنظمة أو بين مدير المبيعات ومدير المشتريات .

ثانيا - موجهات التنسيق

يذكر فقهاء الإدارة العامة بعض التوجيهات والمبادئ التى يمكن الإسترشاد بها لإجراء التنسيق أيا كان نوعه ، ويمكن اجمال هذه التوجيهات أو المبادئ فيما يلى :

١ - يجب أن يكون التنسيق مرنا ، الأمر الذى يساعد على إحداث التعديلات اللازمة لمواجهة مايطرأ من أحداث .

٢ - يجب أن يبدأ التنسيق مبكرا أى عند القيام بإعداد الخطة .

٣ - تظهر ضرورة التنسيق بصورة أوضح كلما تضخم الجهاز الإدارى وتشعبت العلاقات بين الوحدات والأقسام والفروع أو تشابكت المسئوليات من أعلى إلى أسفل وبالعكس .

٤ - التنسيق عملية يومية مستمرة ، تحتاج بدورها إلى مراجعة وملاحقة دائبة لحل المشكلات التى تعرض فى العمل بين الأفراد أو الوحدات.

٥ - سلامة التخطيط ووضوح السياسات واستقرار الأهداف من العوامل الأساسية اللازمة لفاعلية التنسيق [١].

٦ - يعد التنسيق معيارا هاما للحكم على القائد الإدارى الصالح ومدى نجاحه فى القيام بمهام القيادة الإدارية [٢].

---

(١) استاذنا الدكتور محمد رفعت عبدالوهاب : الإدارة العامة ، السابق ص ٢٨٠،٢٨١.

(٢) د. مصطفى محمود عفيفى ، السابق ص ٣٤١.

فبدون التنسيق تتفكك الجهود ويغدو إدراك الأهداف أمرا عزيزا ، ومن هنا يرتبط التنسيق بكفاءة القيادة الإدارية والتى سنعرض لها بعد قليل .

المطلب الثانى

التنسيق فى الفكر الإدارى الإسلامى

يحث الإسلام على وحدة الصف والتعاون المثمر والتماسك الفعال لدفع الحيوية فى أوصال الجهاز الإدارى من خلال التوفيق بين أنشطة الوحدات والأقسام .

وفى القرآن الكريم آيات كثيرة تدعو إلى الوحدة والتوفيق ، منها قوله تعالى : " واعتصموا بحبل الله جميعا ولا تفرقوا " [١] ويقول : " ولاتنازعوا فتفشلوا وتذهب ريحكم " [٢] ، ويركز الإسلام على مراعاة الهدف المنشود والذى تتضافر وحدات الجهاز فى سبيل تحقيقه من خلال العمل المنسق ، فيقول جل وعلا : " وتعاونوا على البر والتقوى ولا تعاونوا على الإثم والعدوان [٣] .

ويهتم الإسلام بوضوح الأهداف ودقتها كأحد موجهات التنسيق التى تكفل فاعليته ، نظرا لما لوضوح الأهداف من تأثير ايجابى على تقديم الرؤية السليمة لكافة الإجراءات التى تتخذ والجهود التى تبذل .

ويقرر علماء الإدارة أنه ، كلما زادت المعرفة زادت القدرة على التصرف السليم ، فالموظف الفاهم لأبعاد ونتائج العمل المنوط به أداؤه ، خير من ذلك الذى يؤدى عمله بصورة آلية لايدرى شيئا عن الهدف ، ويوضح

---

(١) سورة آل عمران ، آية ١٠٣.

(٢) سورة الأنفال ، آية ٤٦.

(٣) سورة المائدة ، آية ٢ .

القرآن الكريم أثر العلم بالهدف فى العمل على تحقيقه ، فيقول رب العزة : " أفمن يمشي مكبا على وجهه أهدى أمن يمشي سويا على صراط مستقيم "[1].

وفى الفكر الإسلامى كذلك تطبيق لفكرة التنسيق المبكر الذى يبدأ منذ اللحظة الأولى لمباشرة العمل الإدارى ، حيث كان التنسيق يبدأ مع تحديد الهدف ووضع الخطة . فحينما كان الرسول صلى الله عليه وسلم يرسل الجيوش للفتح الإسلامى كان يحدد القائد ، فإذا استشهد حدد من يخلفه ، فإذا استشهد الخلف حدد ثالثا ليخلفه من أجل منع المنافسة بين القادة وصونا للقرارات من التضارب ومنعا من الإزدواج فى الإختصاصات .

كما كان يحدد لكل فرد دوره بوضوح تام ، وعند تعيين الرئيس الإدارى على الإقليم كان كتاب تعيينه الذى يحمل معه يقرأ على الملأ عند وصوله إلى محل عمله . إذ كان يجمع المواطنين فى المسجد ويقرأ عهد التعيين (قرار التعيين) عليهم ، ليعرف كل مواطن حقيقة سلطات الوالى والأهداف المطلوبة منه فيتعاون معه فى إنجاز المهام التى أوكلت إليه ، ويعمل على تحقيق[2] الأهداف المرسومة له .

وفى الهجرة النبوية الشريفة وضح التنسيق الرائع والتعاون المثمر بين جهود الأفراد لتحقيق الهدف المشترك ، فأسماء بنت أبى بكر رضى الله عنهما تولت مهمة الإمداد والتموين للرسول صلى الله عليه وسلم وصاحبه والدها . كما ساهم معها أيضا فى عملية الإمداد عامر بن فهيرة الذى كان يذهب ليلا بغنمه إلى الغار ليشرب الرسول صلى الله عليه وسلم وصاحبه من لبنها ، كما اضطلع بمهمة أخرى هى مهمة التمويه على الأعداء ، حيث كان يتبع الرسول صلى الله عليه وسلم وصاحبه بغنمه فى الطريق الذى يسلكانه ليزيل آثار الأقدام بسير الغنم فى ذات الطريق . وعبدالله بن أبى بكر ، عهد إليه

---

(١) سورة الملك ، آية ٢٢.

(٢) احمد عبدالعظيم محمد : أصول الفكر الإدارى فى الإسلام ، مكتبة وهبة ، الطبعة الأولى ١٩٩٤ ، ص ١٦٦ ، ١٦٧ .

بمهمة الإستطلاع فكان يبيت مع الرسول صلى الله عليه وسلم وصاحبه فى الغار ويصبح مع قريش مبكرا فيبدو وكأنه نائم فيها ، ثم يعود ليلا بأخبار قريش إلى الغار .

وفى الوقت ذاته تولى عبدالله بن أريقط دليل الهجرة ، مهمة قيادة الموكب من الغار إلى يثرب . ويبلغ فكر الرسول صلى الله عليه وسلم أعلى درجات التنسيق ، بهدف منع التفاوت فى المعاملة ، رغم ماصدر عن أهل قريش من غدر وخيانة ، فيكلف عليا بن أبى طالب رضى الله عنه بالنوم فى فراشه لإرجاع الأمانات التى كانت لدى الرسول صلى الله عليه وسلم إلى أصحابها .

وبالتأمل فى توزيع التكليفات وتحديد الأدوار على النحو الذى رأيناه نرى أن الفكر الإدارى الإسلامى بلغ شأوا عظيما فى فهم التنسيق الإدارى وما يستلزمه من تضافر وتعاون وتكاتف ، فالكل يعمل بروح الفريق الواحد ومن أجل تحقيق الهدف المشترك .

وما أروع تصوير وتشبيه الرسول صلى الله عليه وسلم لعملية التنسيق ككيان متكامل ، تعتمد وحداته على بعضها وتؤثر كل واحدة منها فى الأخرى بدقة بالغة دون تعارض مع وظيفة وحدة أخرى أو تكرار غير مفيد لها ، بقوله – صلى الله عليه وسلم : " مثل المؤمنين فى توادهم وتراحمهم وتعاطفهم كمثل الجسد الواحد إذا اشتكى منه عضو ، تداعى له سائر الأعضاء بالسهر والحمى " .

وينهى الإسلام عن الإزدواج في الإختصاصات أو تعارضها ، لما يترتب عليها من ضياع الوقت والجهد والمال ، ومن ثم تضبيع الهدف العام فيقول الله تعالى : " يا أيها الذين آمنوا أطيعوا الله وأطيعوا الرسول ولا تبطلوا أعمالكم [١] .

---

(١) سورة محمد ، آية ٣٣ .

الباب الثاني *

الأركان العضوية للعملية الإدارية

* هذا الباب مأخوذ من كتاب الوجيز في أصول الإدارة العامة لزميلنا الدكتور / محمد باهي أبو يونس

الفصـــــل الأول

القياده الإدارية

- تمهيد وتقسيم :

ورد غير بعيد ان القيـاده تتبوأ فى فقه الإدارة مكانا عليـا ، فهى تعتبر ركنا لذاته فى قيامها ، وهى تاره أخرى تعد الأساس الذى تستقر عليه العمليه الإداريه أو النشاط الإدارى بمختلف مراحله من تنظيم ، وتخطيط ، وتنسيق ، ... فتلك تعتبر أهم واجبات القائد الإدارى ، وابرز وظائفه . وإذا كنا فى اطار دراسة القياده الإدارية لم نتعرض لتلك الوظائف على إعتبار اننا سوف نتناولها بشئ من التفصيل فى هذا الباب من هذه الدراسه والمخصص للعمليه الإداريه ، فان مانورد التركيز عليه فى هذا المقام هو تحديد المقصود بالقيـاده الإداريه ، وتخليصها مما تتشابه معها أو تختلط به من مفاهيم تحقيقا للاصول المنطقيه للتعريف ، أى حتى يكون جامعا مانعا ، وبعد ذلك نعرض لخصائص القائد الإدارى ، وآخيرا نبين الطرق التى يتم وفقا لها إختيار القاده الإداريين .

وعلى هدى من ذلك نقسم هذا الفصل إلى مايلى :

١ - ماهيه القياده الإداريه .

٢ - خصائص القائد الإدارى .

٣ - طرق إختيار القاده الإداريين .

المبحث الأول

ماهيه القياده الإداريه

- وان التعرف على القياده الإداريه ، والإلمام بأطر مضمونها يقتضى تناولها من ناحيه تحديد مفهومها ، والتعرض من ناحيه أخرى لأنواعها . وآخيرا الوقوف على الفرق بينها وبين الرئاسه الإداريه ، وذلك كله على النحو الآتى :

١ - تعريف القياده الإدارية .

٢ - أنواع القياده الإدارية .

٣ - القياده الإداريه والرئاسه الإدارية .

المطلب الأول

تعريف القياده الإدارية

– لم يجمع الفقهاء على تعريف محدد للقياده الإداريه ، وإنما تفرقت بهم السبل في هذا الشأن ، وتباينت مناحي نظرهم في تحديد مدلولها . ومرجع ذلك تفاوت الزاويه التي تنظر من خلالها كل منهم للقياده الادارية وطبيعتها .

وبناء عليه ونحن بصدد الوقوف على تعريف منضبط لمعنى القياده يكون لزاما ان نعرض لمختلف الاراء التي قيلت في هذا الشأن ، على ان يعقب ذلك رأينا الشخصي في هذا الموضوع .

الفرع الأول

السلطه الرسميه كمعيار لتعريف القياده الإدارية

– يربط طائفه من علماء الإدارة . وهم رواد الحركه العلميه للإدارة أمثال الامريكي فردريك تايلور . والفرنسي هنري فايول[1] – بين القياده والسلطه القانونيه أو الرسميه . وهم من هذه الناحيه يعرفون القياده على أساس فكره السلطه الرسميه إذا اقتضتها الإداره . وحتى نقف على حقيقه هذه النظره نعرض لمضمون نظريه السلطه الرسميه في تعريف القياده ، ثم لتقديرها .

– (أ) مضمون نظريه السلطه الرسميه :

ساد في الفقه منذ منتصف القرن التاسع عشر وحتى اوائل هذا القرن إعتقاد بأن القياده الادارية هي الوجه الآخر للسلطه الرسميه : أي السلطه التي تعترف بها القوانين واللوائح للقاده الإداريين . وهذا يعني أن القيادة توجد حيث تعترف القوانين واللوائح

(١) انظر أ.د. عبد الغني بسيوني : الجانب الإنساني للإداره العامه الإسلاميه والحديثه . مجله الحقوق . العددان الأول والثاني . ١٩٩١ . ص١٧١ .

لطائفه من الأشخاص بسلطه الأمر والنهي على طائفه من العاملين على نحو يمكن معه لهؤلاء توجيه أولئك العاملين نحو تحقيق الأهداف التى تنشغل المنظمه بتحقيقها .

ومن هذة الزاويه يعتبر قائدا إداريا كل شخص فى المنظمه يتمتع بسلطه إصدار الأوامر إلى جماعه من التابعين على نحو يكون معه عليهم الإمتثال لها ، و إلا تعرضوا للجزاء الذى يوقعه عليهم [١] .

هذا وتجدر الإشاره إلى أن السلطه الرسميه لا يعترف بها للقائد الإدارى لشخصه، وإنما لطبيعة عمله ووظيفته . ومن ثم فأنها سلطه موضوعيه لا شخصيه تستند فى قيامها إلى عمل القائد الذى يقتضى الإعتراف له بسلطه الأمر والنهى .

وقد كان من أوائل الذين عرفوا القياده بالسلطه العالم الألمانى ماكس ويبر . وذلك أثناء تعريفه للتنظيم الديمقراطى المثالى لتنظيم رسمى يخضع لقواعدولوائح تتعلق بتقسيم العمل أو طرق أداء العمليه الإداريه . أو ما يتصل بقواعد تعيين وترقيه وتأديب العاملين . وهو يرى أنه فى إطار هذا التنظيم يعتمد المدير أو القائد على السلطه التى يستمدها من اللوائح ، وما تعطيه له من سلطه الأمر وتوقيع الجزاء ، وذلك من أجل ضبط تصرفات مرؤوسيه حتى يضمن ترشيدها نحو تحقيق الأهداف [٢] .

- (ب) تقدير نظريه السلطه الرسميه :

تبدو أهمية هذة النظريه فى انها قد كشفت عن أهمية السلطه فى إسباغ فاعليه على القياده ذلك أن سلطه الجزاء والعقاب التى يعترف بها للقائد الإدارى فى بعض الحالات تكون ضروريه ولازمه لضمان حسن قيام المنظمه الإدارية بوظائفها ، هذا إلى انها أى سلطه الجزاء والعقاب - تعد واحده من أهم مقتضيات الحزم الذى يعد وسيله القائد فى ضمان إمتثال مرؤوسيه لأوامره . ومن ناحيه أخرى ان السلطه حين تتلازم مع القياده تعد عاملا هاما لنجاحها ، وواحده من أهم مقومات وجودها ، لأن طبائع العاملين فى المنظمه ليست واحده ، فمنهم من يخشى المدير لتأثيره الشخصى ، ولكن

---

(١) انظر فى ذلك : أ.د محمد رفعت : الإداره العامه ... المرجع السابق . ص: ٢٥٩ .

(٢) انظر أ.د محمد رفعت : الإداره العامه ... المرجع السابق ص. ٢٥٩ .

منهم من لايردعه هذا النفوذ الادبى ، ولا يمنعه من الخروج على التنظيم تأثير المدير مهما كان قوى الإقناع . ومثل هذا تكون سلطه الجزاء لازمه لاعادته إلى النظام ، وهذا تصديقا للقول المأثور أن الله يردع بالسلطان ما لا يردع بالقرآن .

بيد أنه يؤخذ على هذا الرأى أن انصاره قد أقاموا تعريفهم للقيادة بصفه مطلقه على أساس السلطة ، بحيث عرفوا القياده بأنها السلطة التى يتمتع بها القائد والتى تجد مصدرها فى القوانين واللوائح . وهذا قول خاطئ ،لان السلطه من ناحيه تعد أثراً من أثار القياده ، وإحدى أدواتها فى تحقيق أهداف المنظمه الادارية وليست بأى حال من الأحوال هى القيادة ذاتها . والقول بغير ذلك يعنى اننا نتجاوز فى تعريف القياده الإدارية حدوده المنطقيه ، ونخلط فى إطاره بين الشئ ووسائله [1] .

وهب أن القيادة تعنى السلطه ، وكلاهما مرادف للآخر ، فأنها لا تعنى على الإطلاق السلطه القانونيه التى تجد مصدرها فى القانون أو اللائحه ، وإلا نكون قد تجاهلنا فى إطار الإدارة العامه الإعتبارات الإنسانيه التى تحكم العلاقه داخل المنظمه الإدارية بين المدير والمرؤوسين . ذلك أن للمدير سلطه تعد من لزوم قيامه بوظائفه ، ولكنها سلطه مصدرها الرضاء والقبول ، على إعتبار أنه من أصول القياده وأهم مقوماتها قدره القائد على التأثير على مرؤوسيه ، وحملهم بأقتناع ورضا على التفانى والعمل على تحقيق أهداف المنظمه ، مما يخلق بينهم تعاونا يدفعهم إلى الوصول إلى هذه الأهداف . وتلك فى حقيقه الأمر مسأله تجعل القياده إذا كان قوامها السلطه ، فأنها ليست على الأطلاق السلطه الرسميه ، وإنما السلطه المقبوله من جميع أعضاء المنظمه .

وفضلا عن ذلك أن الربط بين القياده والسلطه الرسميه يضفى على هذه الأولى طابعا ديكتاتوريا ، ويوحى بأن القيادة لا تعنى إلا التسلط والإستبداد ، ولا يمكن ان تكون يوما قائمه على الاعتبارات الديمقراطيه . الأمر الذى يؤدى إلى حلول الإستبداد

---

(١) ا.د أنور رسلان : الأدارة العامة. الكتاب الأول (مبادئ الادارة العامة) .القاهرة . دار النهضة الغربية ١٩٧٣ .ص:١٨٨

والتحكم داخل المنظمه الإدارية محل المشوره والرأى مما يكون من أثره إستئثار القادة باتخاذ القرارات دون المرؤوسين ، وهذا لا يخفى ماله من أثر سئ على أداء المنظمه لوظائفها ، وقيامها بتحقيق الأهداف المنوط بها تحقيقها .

ولنا أن نتسأل والعجب ملء النفس حقا أنى يكون هدف القيادة وغايتها تحقيق أهداف المنظمه بصوره فعاله ، وتكون فى ذات الوقت قائمه على السلطه والأجبار ؟ أن هذا فضلا عن أنه يؤدى إلى إنحراف المنظمه عن تحقيق أهدافها ، سوف يؤدى إلى الإلتجاء إلى الأضراب لمواجهه السلطه التحكميه القائمه على فكره الجزاء والعقاب لا الرضاء والإقتناع[1] .

وأخيرا أن أنصار هذا الرأى قد تناسوا الإعتبارات الإنسانيه والإجتماعيه التى تقوم عليها الإدارة والتى تستلزم معامله العاملين ليس كالآت الصماء أو السوام التى يسوقها ربها إلى حيث يريد ، وإنما تقتضى معاملتهم كبشر لهم مطالب وأهداف ينبغى تحقيقها ، وهذا ولاريب يستوجب مشاركتهم لقادتهم فى إتخاذ القرار، والتشاور حول وسائل تحقيق أهداف المنظمه[2] .

الفرع الثانى

السلطه الرضائية كمعيار لتعريف القياده الإدارية

– إزاء قصور رواد حركه الإدارة العلميه عن التوصل إلى تعريف دقيق للقيادة قدم انصار حركة الإداره الإنسانيه تعريفا لها لا يتصل أساسا بفكرة السلطه الرسميه التى تعكس الطابع المادى للإدارة ، وإنما يتبع أساسا من فكره العلاقات الإنسانية التى هى جوهر الإدارة العامه .

ومن هنا إتخذ رواد الحركه الإنسانيه من فكره السلطة المقبوله معيارا للوصول إلى تحديد معنى القياده .

(١) SIMON (H.) ; op. cit. p.192.

(٢) أ.د محمد رفعت : الإداره العامه ... المرجع السابق .ص: ٣٦٢

وعلى هذا النحو نعرض لمفهوم [illegible] [illegible]

العلميه .

– (أ) مضمون نظريه السلطه الرضائيه .

نقطه البدء عند أنصار هذة النظرية أن القيادة تقوم على الإقناع والإقتناع ، لا على القهر والإجبار ، حقا أنها سلطه ، ولكنها غير رسميه أي ليست سلطة بحكم القوانين ، ولا تستمد وجودها فحسب من اللوائح والشرائع ، وإنما هي سلطة متقبلة من جميع العاملين أولئك الذين رضوا بالأمتثال لها ، وقبلوا الخضوع لها بمحض إختيارهم .

ومن هنا فان القيادة تعني في منطق هذا الرأي القدرة على التأثير على العاملين على نحو يدفعهم إلى المضي في تحقيق أهداف المنظمة بإقتناع ورضا تامين لا بالخوف والرهبه وسطوة الجزاء والعقاب . وهذا مفاده أن القيادة هي السلطه ، ولكنها السلطه القائمة على القبول والمؤسسة على الرضا . وتدليلا على ذلك يقول العالم الأمريكي هربرت سيمون .. لا يخضع العاملون لاوامر قائدهم إلا بمقدار ما يتمتع به من مهارات وقدرات ذاتيه تجعله محلا لثقتهم وإقناعهم ، [illegible] [1] .

وتؤكد هذا الرأى أيضا رائدة من رواد هذه النظريه – [illegible] الأمريكية ماري باركر فيوليت – بقولها أن القيادة لا تعني [illegible] الشخصيه المقبولة من الجماعة ، كما أنها ليست [illegible] ، ولكنها [illegible] وتفهم السلوك البشري ، فالقاده يصنعون ولا يولدون ..

ويضيف إلى ذلك رائد آخر من رواد تلك النظريه – وهو أوردواي تيد – في

---

(١) يعتبر هربرت سيمون من أهم رواد المدرسة السلوكيه تلك التي نشأت في إطار الحركة الإنسانية للإدارة العامة التي ظهرت كرد فعل للحركة العلمية للإدارة على إعتبار انها قد أهتمت بالجوانب الإنسانية والسلوكية للعاملين في الأجهزة الإدارية. وهذا على خلاف الإهتمام بالجانب العلمي الذي شغل رواد حركة الإدارة العلمية عن الجوانب الإنسانية والنفسيه والسلوكية في الادارة العامة. ويعتبر من أهم رواد هذه الحركة الإنسانية العالم الاشتراكي جورج التون مايو والامريكية ماري باركر فيوليت، والامريكي ستستر برنارد، و أوردواي تيد صاحب مؤلف فن القيادة الذي نشر عام ١٩٣٥، وفن الادارة الذي نشر عام ١٩٠١. ويعد من أهم مؤلفات سيمون كتابه (السلوك الإداري) الذي نشر عام ١٩٤٧، وكتابه (الإدارة العامة) الذي نشر عام ١٩٥[illegible]

كتابه من الإدارة قائلا :- أن الأساس الحقيقى للسلطه ليس هو الفرد (أى القائد) . وذلك لأن السلطه ليست شيئا يدعيه المدير لنفسه يتفاخر به ، ويكسبه أهميه ذاتيه . وهذا ما قصدته مارى باركر فيوليت عندما قالت أن السلطه ترتبط بالعمل ونطاقه، فالسلطه لا تكمن فى أى مصدر مفرد بما فى ذلك المهابه أو المكانه فى السلم الإدارى ، بل أنها أكثر إرتباطا بالمقدره والفهم وسلامه التصور الذى يبدو من الفرد الذى يشغل السلطه [1] .

ووفقا لهذا التصوير يعرف تيد القيادة بأنها الجهد أو العمل للتأثير فى الناس وجعلهم يتعاونون لتحقيق هدف يرغبون كلهم فى تحقيقه ، ويجدونه صالحا لهم جميعا ، وهم يرتبطون معا فى مجموعه واحده متعاونه ، وهو يوجب على القائد الموجه توفير شعور الإقتناع والثقه والإطمئنان لدى أتباعه [2] .

- (ب) تقدير نظرية السلطة الرضائيه :

لعل من أفضل إسهامات هذه النظريه فى إرساء دعائم مفهوم القيادة الإدارية أنها ربطت ربطا جميلا بين القيادة والإعتبارات الإنسانيه والعلاقات الإجتماعيه . وأبرزت من ناحيه أخرى أهمية تلك الإعتبارات فى تحقيق فاعلية القيادة الإدارية ، وعظيم أثرها فى أذابه الفوارق بين القادة والعاملين .

والنظرية بذلك الإسهام قد غلبت فى إطار المنظمه الإدارية الإعتبارات الديمقراطية ، وأعلت من شأنها على الإعتبارات التسلطيه التى تؤدى إلى التنافر والتباعد بين أعضاء التنظيم ،حقا أن القيادة فى منطقها هى سلطه . ولكنها سلطة الرضا والإقتناع لا الإجبار والقهر [3] .

وعلى الرغم من ذلك يؤخذ على هذة النظرية أنها من ناحية لم تقدم مفهوما متكاملا للقيادة الإدارية ، فقد نظرت إليها نظره قاصره مثلها فى هذا الشأن تماما

(1) ORDUEY (T.): the Art of Administration. New York .1921.p:126.

(2) انظر د. حمدى امين عبد الهادى : الفكر الإدارى الإسلامى والمقارن . القاهرة . دار الفكر العربى ,١٩٧٣, ص: ١٠٢ .

(3) أ.د عبد الفتاح حسن : مبادىء علم الإداره العامه ... المرجع السابق .ص٢٣١ .

كمثل نظرية السلطه الرسميه ذلك أنها عرفت القيادة لا بمضمونها ولا فحوها ، وإنما بوسائلها .

فلا ينكر أحد أن السلطه سواء كانت رسمية أم غير رسمية هى من وسائل القيادة فى تحقيق أهداف التنظيم ، وليست هى القيادة ذاتها . ومن ثم لا يقبل ، ونحن فى مقام تحديد معالم ظاهرة من الظواهر ، أن نعرفها بوسائلها ونتجاهل مضمونها ، كما أنه لا يتفق مع الأصول المنطقيه للتعريف أن نعرف الشئ بوسائله لا بمضمونة [1].

ولنفرض جدلا من ناحيه أخرى أن القيادة تعنى السلطة ، فانها لا تعنى على الإطلاق السلطة المقبوله أو الرضائيه التى تؤسس خضوع العاملين وإمتثالهم لأوامر القائد على قبولهم ورضاهم ، فتلك مثاليه فى فهم الإدارة لا نظن أن يكون لها فى إطار التطبيق نصيبا كاملا من الحقيقة ؛ لأن لسلطة المقبوله كما أثبت واقع العمل الإدارى لا تخلق بذاتها قيادة فعاله ، حقا أن لها النصيب الأوفى فى فاعلية القيادة ، ولكن على أى حال ليس نصيبا كاملا ؛ لأن كل إدارة تحتاج من القيادة أن تتدخل بسطوه السلطه فى بعض الحالات . فالإقناع قد يجدى مع بعض الفئات من العاملين ولكنه لايجدى مع فئات منهم أخرى ، وهنا لا يجد القائد بدا من أن يغلب الإعتبارات القانونية والواقعية على الإعتبارات الإنسانية والإجتماعية ، فيكون آنذاك مضطرا إلى أن يغلب سلطة الجزاء والعقاب على الإقناع والإقتناع .

وعلى ذاك النحو تكون السلطه كمرادف للإدارة هى السلطة المقبوله قاعدة ، والسلطة الرسمية إستثناء ، ولا تعنى مطلقا السلطة المقبوله فحسب كما ذهب إلى ذلك إنصار هذه النظرية .

الفرع الثالث

النظرية الموضوعية فى تعريف القيادة الإدارية

– على خلاف الإتجاهين السابقين ، ونظرا لما وجه اليهما من إنتقادات كان من أبرزها تعريف القيادة بوسائلها لا بمضمونها . ذهب البعض الثالث فى تعريفه للقيادة الإدارية إلى الإستناد إلى أساس موضوعى لا شكلى .

(١) أ.د.عبد الغنى بسيونى : اصول علم الإدارة العامة ... المرجع السابق .ص٣١٨ .

وإتباعاً لذاك المنهج نعرض لمضمون هذه النظرية بداية ، ثم لتقديرها أخيراً .

- (أ) مضمون النظرية الموضوعية :

تعتمد هذه النظرية في تحديدها لمدلول القيادة الإدارية على النشاط الإداري أو الوظيفة التي يقوم بها القائد الإداري، وليس على ما يتمتع به القائد من سلطة سواء كانت رسمية أم رضائية .

ومن هنا فإن القائد الإداري في منطق هذه النظرية هو ذاك الذي يقوم في اطار المنظمة الإدارية بتوجيه وتنسيق عمل جميع أفراد المنظمة على نحو تتحقق معه أهدافها[1] .

ويعد من أنصار هذه النظرية العالم الأمريكي هوايت الذي عرف القائد الإداري بأنه ذاك الشخص الذي يقوم بالتوجيه والتنسيق والرقابة على أعمال الآخرين [2] .

- (ب) تقدير النظرية الموضوعية :

لا شك أن هذه النظرية قد نجحت في تنبيه الأذهان بشكل موضوعي إلى مضمون القيادة الإدارية ، فجمعت إلى ربطها بطبيعة ما يشتغل به القائد في إطار المنظمة من أعمال ، محددت من تلك الناحية وظائفه ومثلتها بأنها تنظيم وتنسيق وتخطيط ، والإشراف على ما يقوم به الخاضعون له من تصرفات وأعمال في إطار المنظمة الإدارية .

غير أنه يؤخذ عليها أن تعريفها للقيادة جاء ناقصا ، فقد بلغت في تحديدها نصف الحقيقة ؛ ذلك أن القيادة ليست مضمونا أو وظائف فحسب ، وإنما هي أيضا وسائل تكفل حسن القيام بتلك الوظائف تتمثل في السلطة الرسمية أو الرضائية .

أذن تلتقي هذه النظرية فيما يوجه إليها من إنتقادات مع النظريتين السابقتين من حيث انهم جميعا قد وقفوا في منتصف الطريق في تعريف القيادة ، فهذه النظرية

---

(١) انظر تفصيل ذلك د. خميس السيد اسماعيل : القيادة الإدارية ، رسالة دكتوراه ، حقوق القاهرة ، ١٩٧١ ، ص ١٣ وما بعدها

(٢) WHITE (D.) : OP. CIT. P.2

..... القيادة بمضمونها دون وسائلها، في حين أن النظرية الأولى والثانية قد عرفتا القيادة بوسائلها دون مضمونها .

ومن ثم فانهم لم يبلغوا حد الإكتمال فى تعريف القياده . فالتعريف الكامل للقيادة يقتضى الجمع بين المضمون والوسائل ، أى بين المضمون بما يعنيه من تنظيم وتخطيط وتنسيق ، وبين الوسائل سواء تمثلت فى السلطه التأثيريه الرضائيه التى تتمثل فى التأثير على العاملين بالإقناع والرضا ، أو فى السلطه الرسمية أو القانونيه التى قد يضطر القائد الإدارى إلى الإلتجاء إليها حين تعجز وسائل التأثير والإقناع عن توجيه العاملين ، وحثهم على الإمتثال لأوامره .

ومن هذا المنظور تعنى القيادة الإداريه فى تصورنا قدرة القائد الإدارى على توجيه العاملين لديه فى نطاق المنظمه الإدارية نحو تحقيق أهدافها سواء كان ذلك عن طريق التأثير أو الإقناع أو باستخدام السلطه الرسميه عند الإقتضاء أو الضروره .

المطلب الثانى

أنواع القيادة الإدارية

– تبعا لعلاقة القائد الإدارى بمرؤوسيه، وطريقه تعامله معهم داخل المنظمة الإدارية تنقسم القيادة الإدارية إلى نوعين: قياده ديمقراطيه، وأخرى تسلطيه أو إستبدادية .

و هذان النوعان من القيادة يرتبطان على المستوى الواقعى بحقيقه العلاقه بين القائد والمرؤوس ، وعلى المستوى النظرى يرتبط كلاهما باتجاه أو حركة فكريه معينة فى نطاق الإدارة العامه ، فالقيادة الديمقراطية مثلا تتعلق أساسا بحركه الإدارة الإنسانية ، فى حين ترتبط القيادة التسلطية بحركه الإدارة العلميه . ولسوف تتجلى ملامح ذلك جميعة من خلال التعرض بشىء من التفصيل لكل من هذين النوعين .

الفرع الأول

القيادة الإدارية الديمقراطية

- للقيادة الديمقراطية مدلول يختلف لحد ما من حيث نطاقه الإدارى عن مدلوله على المستوى السياسى ، كما أن لها أصولا تستقر عليها تحدد إطاره . وبشىء من التفصيل نعرض لمعنى القيادة الديمقراطية من ناحية ، ثم نتناول أصول هذه القيادة من ناحيه أخرى .

- (أ) معنى القيادة الديمقراطية :

الديمقراطية فى القيادة الإداريه أوسع نطاقا من حيث معناها من الديمقراطية فى السياسه ، ذاك أنه إذا كانت الأخيرة تعنى مشاركة الشعب للحكام فى إدارة دفه الحكم، ومشاطرتهم إتخاذ القرار تطبيقا للأصل الديمقراطى الذى يقضى بان الشعب يحكم نفسه بنفسه ، فان الديمقراطية فى القيادة لها معنى مزدوج : **فمن ناحيه أنها تعنى ضرورة مشاركه العاملين للقادة الإداريين فى حل المشاكل التى تعترض سير العمل بالمنظمة الإدارية ، وأيضا فى إتخاذ القرارات الإدارية المتعلقه بها . كما أنها تعنى من ناحيه أخرى مراعاة الجوانب الإنسانية فى العلاقة بين القائد والعاملين ، وهذا يفرض على القائد أن يولى إهتماما بالغا بمشاكل العاملين ، وأن يغرى بينهم روح التعاون ، كما أن عليه أن يجتهد فى إقامه العلاقات الطيبه ليس بين العاملين فحسب ، وإنما بينه وبينهم أيضا[1] .**

ولا يظن البعض أن المعنى الديمقراطى للإدارة يفرض علي القائد أن يقوم بدور سلبى فى المنظمة يتمثل فى تقديم المعلومات الضرورية ، والإعدادات اللازمه لإتخاذ القرارات ، والإجراءات التى تتبع فى تنفيذها . فهذا نوع من القيادة يختلف تماما عن القيادة الديمقراطية التى فيها يلعب القائد دوراً إيجابيا يتمثل فى تقديم الحلول والإقتراحات ، وتقويم ما يقوم به العاملون من أعمال .

---

(١) انظر فى هذا الشأن ا.د عبد الغنى بسيونى : الجوانب الإنسانيه للإداره العامه ... المرجع السابق ص١٨٠ ومابعدها .

ومن ناحية أخرى أن القيادة الديمقراطية بذلك المفهوم لاتعنى التساهل فى القيادة من جانب القائد ، أو الفوضى من جانب العاملين فى تنفيذ قرارات القيادة ، فتتحول تلك القيادة إلى قيادة ضعيفه راهبه لاتتسم بأى نوع من الحزم ، فالديمقراطية فى القيادة لاتعنى مطلقا الفوضويه أو التساهل ، وإنما هى قيادة تقدر جهد المجتهد فتثيبه لاجله، وتدرك جرم المسيء فتعاقبه عليه . وهى فى هذا الشأن تتبع أسلوبا خاصا فى الثواب والعقاب بجمع كل خصائص الجزاء كما تصيغه مبادىء حقوق الإنسان .

فمن ناحيه إن العقاب يتحدد تحديداً موضوعيا لاشخصياً. بمعنى أنه يتحدد مسبقا تبعا للجرم التأديبى لا تبعا لشخصية مرتكبه، كما أنه يراعى التناسب بين الجرم التأديبى والجزاء فلا تكون العقوبه أقل من الجرم وإلا كان هذا تساهلاً يفيض الأثر على فاعليه القيادة، ولا يكون أكبر من الجرم وإلا كان هذا شططا فى العقاب يكسب القيادة طابعا إستبداديا منكرا . وينبغى أخيرا أن يكفل للمخطىء قبل توقيع العقاب عليه كافة الضمانات القانونية فى التحقيق والمحاكمه العادلة لاسيما حقوق الدفاع .

ولا يحسبن البعض أن القيادة الديمقراطية - على حد تعبير جانب من الفقهاء - تعني أن يخضع القائد فى معاملته لمرؤوسيه لدرجه تجعله يرتدى الملابس الشعبية ، أو يركب المترو ، أو يتناول المأكولات فى مقر العمل ، أو الظهور بصفة عامه بمظهر الشخص العادى البسيط، وإنما هى تعنى تنمية العلاقات الإنسانية بينه وبين العاملين، وبين العاملين بعضهم ببعض على نحو يشعرهم بأهميتهم ومشاركتهم فى تحديد أهداف العمل ووسائل إنجازه ، كما أنها تتطلب تنسيق الجهود بهدف إخراج أفضل القوى الإنسانية الكامنة فى العاملين ، وتعبئة نشاطهم بطريقة صحيحة وسليمة [1] .

٢ - (ب) أصول القيادة الديمقراطيه :

إذا كانت القيادة الديمقراطية قد بزغت فى النظم الوضعية شمسها مع مطلع هذا القرن فى نطاق علم الإداره بفضل رواد الحركة الإنسانيه للإدارة، فإن الشريعة الإسلاميه ، ركعادتها دائما ،كان لها فضل السبق فى إرساء دعائمها ، وتقرير أصولها على نحو لم تبلغه حتى الآن فى هذا النطاق الانظمه الوضعيه. فلم يكفل أى منها حرية

(١) عبد الكريم درويش ، د. ليلى تكلا : أصول الإدارة العامة ... المرجع السابق ، ص ...

التشاور بين القاده والتابعين كركيزه أساسيه للقيادة الديمقراطيه، وكأصل لا ينفك ... على نحو ما كفله الإسلام الذى صاغ بكافه الضمانات مبدأ الشورى منذ خمسه عشر قرنا من الزمان[1] .

وليس هناك أزكى دلاله على ذلك من قوله تعالى : « فَبِمَا رَحْمَةٍ مِنَ اللَّهِ لِنتَ لَهُم وَلَوْ كُنتَ فَظًّا غَلِيظَ القَلبِ لانفَضُّواْ مِن حَوْلِكَ فَاعفُ عَنْهُم واستَغْفِر لَهُمْ وَشَاوِرهُم فِي الأَمْرِ فَإِذَا عَزَمْتَ فَتَوَكَّلْ عَلَى اللهِ إِنَّ اللَّهَ يُحِبُّ المُتَوَكِّلِينَ ».

(آل عمران.آية ١٥٩)

وقوله عز وجل : « وَالَّذِينَ اسْتَجَابُواْ لِرَبِّهِم وَأَقَامُواْ الصَّلاَةَ وَأَمْرُهُمْ شُورَى بَيْنَهُمْ وَمِمَّا رَزَقْنَاهُمْ يُنفِقُونَ » . (الشورى. آية ٣٨)

ولقد فصلت هاتان الآيتان خصائص القيادة الديمقراطية ، وبينتا دعائمها . فأوضحت الأولى منهما ضرورة أن يكون القائد – حاكما كان أم غير ذلك – لين الجانب، ولا يكون فظا مع تابعيه ، **وافصحت بذلك عن أهمية الجوانب الإنسانية فى القيادة ، وتلك نظرة إسلامية تقدمية ينادى بها مفكرو هذا العصر ورواده من علماء الإداره العامه والقانون .**

ومن ناحيه أخرى أبانت تلك الآيه هى والثانية ضرورة أن يتشاور القائد مع تابعيه حول ما يتخذه من قرارات قبل إصدارها ، مع ما يستوجبه ذلك من ضرورة أن يحسن الاستماع إليهم ، وأن يقدر آرائهم مهما بدت تافهه ، وألا يسخر من تفكيرهم مهما بدى سقيما أو عديم الأهمية . ولا يلومهم على رأى ابدوا . لان هذا يقتل فيهم روح الابتكار ويجردهم من حقهم فى المشاركه ، فضلا عن أن اللوم سرعان مايرتد على قائله ، فاللوم كالطيور القريبة من ديارها ، ترتد دوما إلى ديارها[2] .

---

(١) انظر د. زكريا عبد المنعم الخطيب : نظام الشورى فى الإسلام ونظم الديمقراطيه المعاصره . رسالة دكتوراه . حقوق عين شمس . ١٩٨٥ .

(٢) ومن التاريخ الحديث حديث الرئيس الامريكى ابراهام لنكولن الذى ملأ الاسماع . واستطاع أن يحوز لقب اعظم حاكم عرفه العصر الحديث ، كما اطلق عليه وزير الحربيه فى عهده (استانتون) حين قال عنه وهو يعانى سكرات الموت صباح السبت ١٥ أبريل ١٨٨٥ والحزن يغمر قلبه : .. هنا يرقد اعظم حاكم عرفه عصرنا . كما اثر عن الرئيس الامريكى « تيودور روزفلت » أنه كانت =

ولقد كان الرسول (ﷺ) يستشير ، ويتبع فى الشورى المنهج المشار إليه ، وهو أكمل الناس عقلا ، وأعظم القاده قدرا ، لذلك كانت قيادته اعظم قياده ديمقراطيه عرفها التاريخ قديمه وحديثه . تسمعه (ﷺ) يقول ما خاب من إستخار ، ولا ندم من إستشار ، ولا عال من إقتصد .

ويقول ابو هريره – رضى الله عنه – فى وصفه لقيادة الرسول (ﷺ) : مارأيت أحدا قط أكثر مشوره لاصحابه من رسول الله (ﷺ) .

ولقد تبع رسول الله (ﷺ) فى هذا النهج الديمقراطى فى القياده الخلفاء الراشدون. فقد كانوا لاينفردون برأى ، ولايستبدون فى إتخاذ قرار .

وآية ذلك ماروواه ميمون بن مهران بقوله : كان ابو بكر الصديق إذا ورد عليه حكم نظر فى كتاب الله تعالى ، فان وجد فيه مايقضى به قضى به ، وإن لم يجد فى كتاب الله نظر فى سنه رسول الله (ﷺ) .. فان وجد مايقضى به قضى به ، فان اعياه ذلك سأل الناس : هل علمتم أن رسول الله (ﷺ) قضى فيه بقضاء ؟. فربما قام إليه القوم فيقولون : قضى فيه بكذا وكذا . فان لم يجد سنه سنها النبى (ﷺ) جمع رؤساء الناس فاستشارهم فان اجتمع رايهم على شيء قضى به . وهو ذاته ما كان يفعله أمير

كلما تواجهه مشكله صعبه الحل ، كان يسند إلى مقعده ظهره ، ويتأمل صوره لنكولن التى كانت معلقه فوق مكتبه بالبيت الابيض ويقول : ترى ماذا كان لنكولن يفعل لو واجهته هذه المشكله ؟ وكيف كان يحلها ؟ .

فماذا كان سر اكتساب لنكولن لهذه الشخصيه القديره ؟. كان السر كما يقال أنه لم يكن يسخر مطلقا من أحد ، ولم يكن يلوم أى شخص مهما كان السبب . حتى أنه فى أحلك الظروف التى مرت بها بلاده فى حربها الاهليه مع الجنوب وضع عددا من القاده على رأس جيشه – وكان يطلق عليه جيش الشمال – ولكنهم كانوا جميعا متهورين ، وارتكبوا اخطاء فادحه حتى أن قائده (ميد) اضاع بمطله وتسويفه فرصه ذهبيه لاسر جيش الجنوب بقياده القائد (لى) وإنهاء الحرب لصالح الشمال لم يلم قائده ، وهب الشعب ينقد حماقه هؤلاء القاده . ولكن لنكولن لم يوجه لأحدهم لوما ، وكان يردد قوله المأثور : لاتلم أحد عساك ألا تلام . بل وكان ينكر علي زوجته وآخرين معها هجومهم على أهل الجنوب وهم يهددون عرشه وبلاده ، ويقول لهم .. لاتلوموهم فقد كان من الممكن أن نفعل مثل فعلهم لو كنا فى مثل ظروفهم .

انظر ديل كارينجى : كيف تكسب الأصدقاء وتؤثر فى الناس . القاهره . مكتبه الخانجى . ترجمه عبد المنعم الزيادى . ص٢٢ ومابعدها .

المؤمنين عمر بن الخطاب - رضى الله عنه - فإذا اعياه أن يجد ذلك فى الكتاب والسنة سأل : هل كان ابو بكر قضى فيه بقضاء ؟. فإذا كان لابى بكر قضاء قضى به وإلا جمع علماء الناس واستشارهم ، فإذا إجتمع رايهم على شيء قضى به .

ومما يؤثر عن عمر بن الخطاب - رضى الله عنه - قوله : لاخير فى امر ابرم من غير شورى . كما قال الامام على - كرم الله وجهه - : لاغنى كالعقل ، ولافقر كالجهل ، ولا ميرات كالادب ، ولاظهير كالشورى .

وقد روى عن عمر بن عبد العزيز أنه قال : ان المشوره والمناظره باب رحمه ، ومفتاح بركه لايضل معهما رأى ، ولا يفقد معهما حزم .

والقائد حين يتخذ الشورى منهجا له فى القياده تجتمع له - كما يقول الامام على - رضى الله عنه - سبع خصال حميده : إستنباط الصواب ، وإكتساب الرأى، والتحصن من الخطأ ، والتحرز من الملامه ، والنجاه من الندامه ، وألفه القلوب ، وإتباع الآثر .

ولكن ماهو حكم الإسلام فى إستنكاف القائد عن إتباع الشورى ، والإعراض عن إتخاذها منهجا وسبيلا فى القيادة ؟.

لاجرم أن عزوف القائد عن الشورى يعد مظهراً لتسلطه فى القياده ، ودليلا على إستبداده فى الإداره، وهذا يستوجب عزله، ويقتضى خلعه.ولنستمع فى هذا الشأن لقول الامام القرطبى لنستمد منه دليلا على ذلك وهو يقول : قال بن عطيه : والشورى من قوام الشريعه ، وعزائم الأحكام . ومن لايستشير أهل العلم والدين نعزله واجب ؛ وهذا لان ترك الشورى إستبداد ، ولا وجود لحاكم أو قائد مستبد فى الإسلام [1].

ولكن هل تكون لزاما على القائد حتى تكون قيادته ديمقراطية إستشاره جميع العاملين لديه ؟.. لاشك أنه تكليف بمستحيل إلزام القائد بضروره إستشاره جميع من يعمل تحت قيادته فى المنظمه الإداريه ، ووجوب أخذ رأيهم فى كل مايعرض له من مشكلات خاصه بما يتعلق بتلك المنظمة ، أو مايتخذه من قرارات بشأن تنظيم العمل

(١) *تفسير القرطبى : الجزء الرابع . ص٢٤٩ .*

بها . فلا يوجد المكان ، ولا الوقت المتسع لحشد هؤلاء جميعا وأخذ رأيهم . لذلك لابد أن يتخذ فئه أو طائفه أو بطانه من المستشارين من أهل الخبره والعقل من بين العاملين يتشاور معهم ، ويرجع فى كل أمر يهم المنظمة إليهم ، ويتشاور معهم فيما يعرض له من مسائل ومشكلات .

فقد كان للنبى (ﷺ) كما كان للخلفاء الراشدين من بعده مجلس رسمى للشورى يسمى مجلس النقباء ، وقد كان هذا المجلس يضم الصفوه من ذوى الرأى والبصيره ، يتداول معهم الرأى فيما يهم من الشئون العامه . وهذا فضلا عمن يرى إستشارتهم من ذوى الرأى والبصيره من أفراد الامه فيما يرى الرجوع فيه إلى عامه المسلمين ، وصولا للرأى الامثل ، وتحريا للصالح العام [1].

ولكن هل القائد يتقيد بشروط معينه فى إختيار مستشاريه أم أن له الحريه المطلقه فى هذا الشأن ؟. أن منطق القياده الديمقراطيه التى تؤسس علي الشورى يأبى ذلك تماما ، وإنما هو يفرض علي القائد فى إختياره لبطانته من المستشارين طائفة من الشروط ، كان للشريعه الإسلاميه الغراء الفضل الأوفى فى إبرازها .. فقد حرصت على إلزام القائد باختيار مستشاريه من بين فئات معينه من الناس حرصها على إختيار القائد أو الامام ذاته [2] .

فقد نهى الله سبحانه وتعالى عن أن يتخذ المرء من أهل السوء بطانه له ؛ لأن هذا يؤدى إلى الفساد فى الأمر ، والضلال فى الحكم ، ويجعل أمر القياده مرتهنا بأمر العابثين ، ومتعلقا بإرادة الماجنين ، الأمر الذى يهدد المنظمه ويؤدى إلى فشلها . يقول تعالى : « يَاأَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لاَ تَتَّخِذُوا بِطَانَةً مِن دُونِكُمْ لاَيَأْلُونَكُمْ خَبَالاً وَدُّوا مَاعَنِتُّمْ قَدْ بَدَتِ البَغْضَاءُ مِنْ أَفْوَهِهِم وَمَا تُخْفِى صُدُورُهُمْ أَكْبَرُ قَدْ بَيَّنَّا لَكُمُ الآيَاتِ إِن كُنتُمْ تَعْقِلُونَ » . (آل عمران . آية ١١٨)

---

(١) انظر فى ذلك : عبد السميع سالم الهراوى : لغة الاداره فى صدر الإسلام ، القاهرة . الهيئه المصريه العامه للكتاب . ١٩٨٦ . ص٢٦٥ .

(٢) انظر فى هذا الشأن : د. يعقوب محمد المليجى : مبدأ الشورى فى الإسلام . اسكندرية . مؤسسه الثقافه الجامعية . بدون تاريخ . ص١٤١ ومابعدها .

ومن ناحيـه أخرى يحدد الرسول (ﷺ) سمات مستشارى القاده، ويبين أهمية ذلك فى قوله(ﷺ): إذا أراد الله بالامير خيراً جعل له وزير صدق، ان نسى ذكره، وان ذكر اعانه، وإذا أراد الله به غير ذلك جعل له وزير سوء ان نسى لم يذكره، وان ذكر لم يعنه .

وهذا الحـديث الشـريف يلزم القـاده والحكام بضـرورة أن يخـتـاروا وزرائهم ومستشاريهم من أهل الصدق والخير ، وان يبتعدوا فى إختيارهم عن بطانه السوء والنفاق ، فمثل بطانه السوء كمثل الخمر تعطى لذه عابره ، ولكنها على المدى الطويل تدمر الجسم والعقل وحسن الإعتبار[١] .

ويعد من ابرز الوثائق الإسلاميه التى حددت الشروط التى يجب توافرها فى مستشارى القاده والولاه الإداريين كتاب الامام على ابن ابى طالب - رضى الله عنه - إلى مالك بن الحارث الاشتر حينما ولاه على مصر : فقد كتب إليه يقول : .. لاتدخلن فى مشورتك بخيلا يعدل بك عن التفضل ، ويعدك الفقر ، ولا جبان يضعفك عن الامور، ولاحريصا يزين لك الشر بالجور ، فان البخل والجبن والحرص غرائز شتى ، يجمعها سوء الظن بالله .. ان شر وزرائك من كان للإشرار قبلك وزيرا ، ومن شاركهم فى الأثام فلايكونن لك بطانه ، فانهم اعوان الاثمه ، واخوان الظلمة ، وانت واحد منهم خير الخلف ممن له مثل ارائهم ونفاذهم ، وليس عليه مثل آصارهم وأوزارهم ممن لم يعاون ظالما على ظلمه ولا أثما على إثمه، اولئك أخف عليك مؤونه ، واحسن لك معونه ، واحنى عليك عطفا ، وأقل لغيرك إلفا ، فاتخذ اولئك خاصه لخلواتك وحفلاتك، ثم ليكن آثرهم عندك اقولهم بمر الحق لك ، واقلهم مساعده فيما يكون منك مما كره الله لاوليائه واقعا ذلك من هواك حيث وقع .. والصق باهل الورع والصدق ، ثم رضهم على ان يطروك ولايبجحوك بباطل لم تفعله ، فان كثره الاطراء تحدث الزهو وتدنى (تقرب) من العزه (الكبرياء) .

ويتبدى من تلك الوثيقه الرائعه أن المستشار يجب أن يكون من أكثر الناس

(٢) استاذنا الدكتور مصطفى ابوزيد فهمى : الإدراة العامه . الجزء الثانى . اسكندرية . الطبعه الثالثه . ١٩٩١ . ص١٤٩ .

علما وثقافه و[illegible] وتقوى : لأن ذلك سيجعله قادرا على تقديم المشوره الصادقه فيما [illegible] فيه [illegible] يجب ألا يكون من أعدا[illegible] أو حاسديه [illegible] لن [illegible]
له نصحا صادقا ، والآخر وقصده زوال النعمه منه لن يقدم رأيا خالصا [1] . ويبرز الامام فى وثيقته كذلك على ضرورة أن يتمتع المستشار بشجاعة مجابهه القائد بالرأى والصواب حتى ولو كان على يقين من أن رأيه يخالف هوى القائد أو كان مما يبغضه .

ويعبر عن تلك المعانى طاهر بن الحسين فى كتابه إلى ابنه عبد الله عندما ولاه الخليفه المأمون ولايه مصر . ولقد بلغت روعه ما جاء فى هذه الوثيقه من وصايا ان المأمون ارسلها إلى جميع ولاته فى مختلف الممالك والامصار للعمل به . وكان مما جاء بها فى هذا الخصوص : .. واكثر مشاوره الفقهاء ، واستعمل نفسك بالحلم ، وخذ عن أهل التجارب وذوى العقل والرأى والحكمة ، ولا تدخلن فى مشورتك أهل الفرقه ، والبخل ، ولاتسمع لهم قولا ، فإن ضررهم أكثر من منفعتهم [2] .

وبعد أن يختار القائد أهل المشوره فى منظمته هل يلزم باتباع رأيهم بعد المشوره لاسيما إذا اختلف رأيه عن رأيهم فى المسأله محل التشاور ؟ .

أن القائد (أو الامام) عليه أن يتبع رأى مستشاريه فيما أشاروا عليه به ، وان إختلف رأيهم مع رايه ، فهم اغلبيه فى الرأى ، وهو يعد أقليه ، والاصل إتباع رأى الاغلبيه عن الاقليه. ودليل ذلك ان الرسول (ﷺ) قد أخذ برأى الاغلبيه فى مسأله الخروج من المدينه لملاقاه الكفار فى غزوه احد على الرغم من أنه كان يميل إلى عدم الخروج حين شاورهم فى البقاء بالمدينه أم الخروج لملقاة العدو .

والقول بغير ذلك يعنى أن الشورى لها قيمة إستشاريه لا إلزاميه مما يفقدها قيمتها العمليه ، ويفرغ المصادر الشرعيه الموجبه لها من مضمونها . ولايجوز التعلل بأن قوله تعالى : « فاذا عزمت فتوكل على الله » ، يفيد ان للامام أو القائد ان يأخذ برأى الأغلبيه أو الأقليه ، أو أن له الإعراض عن رأى اولئك وهؤلاء ويتبع رأيه هو ،

---

(١) استاذنا الدكتور مصطفى ابوزيد فهمى : فن الحكم فى الإسلام . القاهرة . دار الفكر العربى ١٩٩٣ . ص٢٥١ .

(٢) انظر هذه الوثيقه فى مقدمه ابن خلدون . القاهرة . دار الشعب . ص٢٧٣ ومابعدها .

علي اساس أن العزم يعنى إسناد القرار إليه مهما كان رأى مستشاريه
وذلك لان المقصود بالعزم هنا هو الاخذ وإتباع رأى الاغلبيه فيما أشاروا على
به. ومما يؤكد ذلك ان الرسول (ﷺ) حين سئل عن العزم قال : شوره أهل الرأى ثم
إتباعهم [٢].

اذن القياده الديمقراطيه تقتضى الشورى فى إتخاذ القرار ، والشورى تستوجب من القائد حسن الإستماع والصبر علي مستشاريه فى التعبير عن أرائهم ، وان يتقبل منهم النقد إذا بدر منه خطأ فيما أبداه من ازاء أو قام به من أفعال ، وإن يشيب بالاستحسان من أحسن الرأى والعمل ، ويتعهد بالاحترام والارشاد من أخفق فى الرأى ، وان يقدر له وجهه نظره ، ويحترم فيه رأيه ، وان يسرف فى تقديره وتشجيعه ، ليحثه على تقديم أحسن ماعنده ، وليعلم دائما كما يقول حكيم الصين اوتى : ان الرجل العاقل هو الذى اذا أراد ان يعلو على الناس وضع نفسه أسفلهم ، واذا شاء ان يتصدرهم جعل نفسه خلفهم ، ألا ترى كيف ان البحار والانهار تتلقى العطاء من مئات الترع والجداول التى تعلوها [٣].

ولقد ضرب الاستاذ رنسيس ليكرت عددا من الأمثله على طريقه معامله القائد

---

(١) انظر د. عبد الكريم زيدان : أصول الدعوه . القاهره . دار الوفاء ١٩٧٥ . ص٢٢١ .

(٢) انظر : الامام السيوطى : الدر المنثور . الجزء الثانى . ص٩٠ .

انظر أيضا د. زكريا عبد المنعم الخطيب : نظام الشورى فى الإسلام ونظم الديمقراطيه المعاصره . رساله دكتوراه . حقوق عين شمس . ١٩٨٥ . ص١٧٨ .

(٣) لم يكن تشارلى شواب الذى يعد من أشهر المديرين فى أمريكا عبقريا فى إنتاج الحديد والصلب الذى يتولى إداره مصانعه بها ، ولكنه حاز هذه الشهره فى عالم الإدارة بسبب عبر هو ذاته عنه حينما سئل عن ذلك بقوله : اننى أعتبر مقدرتى علي بث الحماسه فى نفوس الناس هى اعظم ما امتلك ، وسبيلى إلى ذلك هين ميسور ، فأنى أكثر لهم المديح والثناء ، وأسرف فى التقدير والتشجيع . فليس هناك أقتل لروح المرء المعنويه من النقد الذى يوجهه إليه من هم أعلى منه درجه ، أما أنا فلا أنتقد أحدا البته ، ولا انتش قط عن أخطاء الغير . ومن هنا إذا كان لى أصف نفسى قلت : اننى رجل مبذر فى ثنائى ، مسرف فى تقديرى .

ولأدل علي صدق هذه المقوله مما قصه علينا التاريخ من قصص عظماء تلاشو فى زاويه النسيان ، بسبب كثره ماوجه إليهم من لوم وإنتقاد مرير . فقد كان هذا هو السبب فى اختفاء الاديب الانجليزى توماس هاروس من عالم القصه والروايه ، كما دفع النقد اللاذع أيضا بالشاعر الانجليزى الشهير توماس شاترتون إلى الإنتحار !! .

الديمقراطى للعاملين، مثل ضرورة أن يشاركهم فى إتخاذ القرارات، وأن يحسن الاستماع لهم ويصبر عليهم ، ولا يتعجل التقدم فى خطوات الجماعه ، وبصفه خاصه فى المشاكل الصعبه، وأن يتقبل القائد قدرا من اللوم عن أى فشل أو خطأ، وأن يعطى فرصه كافيه لاعضاء الجماعه للتعبير عن أفكارهم دون إكراه، أو فرض وجهات نظره عليهم، وعدم فرض قرار على المجموعه، وأن يقدم مساهمته غالبا فى شكل اسئله ؛ أو يعبر عنها فى صيغه تساؤل ، وأن يهيء الفرصه للأخرين للقيام بوظائف القياده التى ترفع مكانتهم[1].

الفرع الثانى

القياده التسلطيه

- يرتبط هذا النوع من القياده بفكر حركه الإدارة العلميه الذى كان يغلب فى القياده الطابع المادى على الإعتبارات الإجتماعيه والإنسانيه فى إطار المنظمات الإداريه . ووفقا لدرجة ونطاق التسلط القيادى تتنوع هذه القياده إلى نوعين :

١ - القياده التسلطيه المطلقه .

٢ - القياده التسلطيه النسبيه .

- (أ) القيادة التسلطية المطلقة :

يعنى بالقيادة التسلطية تلك التى ينفرد فيها القائد بإتخاذ جميع القرارات دون مشاركه أحد من المرؤوسين ، ودون أن يعتد فى إتخاذها بأرائهم أو إعتراضاتهم. وهذا يعنى أن القائد يستأثر برسم سياسة المنظمه الإداريه ، كما أنه هو الذى يحدد أساليب تنفيذ هذه السياسية دون أن يرجع الى العاملين سواء فى وضع هذه السياسة ، أو فى إقتراح أو تعديل سبل تنفيذها[2].

ومن ناحية أخري تأخذ هذه القيادة مظهراً إستبداديا أخر يتمثل فى أن الجزاء

(١) اشار إلى ذلك أ.د. عبد الغنى بسيونى : الجوانب الإنسانية للاداره .. المرجع السابق . ص١٨٢، ١٨٣ .

(٢) أ.د.عزيزه الشريف : مبادىء علم الإداره العامه . القاهره . دار النهضه العربية . ١٩٨٦ . ص٤١ .

والعقاب يتخذ على أساس شخصي بحت ، فلا تتحدد العقوبه تبعا لجسامه الجرم . وإنما وفقا لشخصية الفاعل على نحو يمكن معه تشديد العقوبة أو الإعفاء منها لأسباب خاصه يقدرها القائد ذاته ، وليس لا عتبارات موضوعيه [1] .

وأخيراً أن هذا النوع من القيادة لا يهتم بالإتجاهات النفسية أو الإعتبارات الإنسانيه داخل المظمه ؛ ذلك أن سلطة الإقرار والتنفيذ على نحو ماقدمنا تتركز في يد القائد وحده دون إكتراث بالعاملين أو رغباتهم، وميولهم.كما أن العلاقات التى تربط بين القائد ومرؤوسيه تعتمد على الإتصالات الرأسيه الهابطة التى تأخذ شكل أوامر وتعليمات واجبه النفاذ. ووضع كهذا يؤدى ولاريب الى خلق العداء والتمرد على القيادة [2] .

ومن هنا فان القيادة فى هذه الحالة تستند لا على أساس فكره السلطة المقبوله، وإنما على أساس السلطه الرسمية التى يسيطر فيها على العلاقة بين القائد وعماله سلاح الجزاء أو الردع الذى به يحمل القائد مرؤوسيه على تنفيذ أوامره مهما كانت جائره .

- (ب) القيادة التسلطية النسبيه :-

يتفق هذا النوع من القيادة مع القيادة التسلطية المطلقة في أن سلطة التقرير والتنفيذ تكون مركزه فى يد القائد الإدارى. ففي كل من النوعين لايشارك القائد أحد من مرؤوسيه إتخاذ القرار؛ ذلك أنه يتمتع بتلك السلطه وحده [3] . ومن جهه أخرى أن القيادتين تستند كلتاهما الى السلطه الرسميه للقائد لا الى السلطه الرضائيه أو المقبوله على النحو السابق بيانه .

ولكن نسبيه التسلط فى هذه القيادة تأتى من ناحيه أن القائد هنا ، وعلى

---

(١) د. ابراهيم درويش : الإداره العامه بين النظريه والممارسه .. المرجع السابق ص : ١٢٣ .

(٢) د. عبد الكريم درويش د. ليلى تكلا :أصول الإداره العامه .. المرجع السابق ص ٤٠٨، ٤٠٩ .

(٣) أ.د. ماجد الحلو : علم الإداره العامه .. اسكندريه . دار المطبوعات الجامعيه . ١٩٨٥ . ص٣٢٥ ومابعدها .

خلاف ماهو عليه فى القيادة مطلقة التسلط ، يكون حريصا على أن يتعاون معه مرؤوسيه بالإقتراحات ، وإبداء الأراء حول سير العمل فى المنظمه أو تطويرطريقه أداء هذا العمل ، فى كثير من الحالات ، كل ماهنالك أنه يشاورهم ولكنه لايشركهم فى إتخاذ القرارات التى يصدرها.

هذا الى أنه من ناحيه أخرى لا يلجأ عادة الى سلاح العقاب كوسيله لتهديد العاملين ، وإجبارهم على تنفيذ أوامره ، فضلا عن أنه يتبع سياسة المدح والثناء بدلا من الجزاء والعقاب .

المطلب الثالث

القيادة الإدارية والرئاسة الإدارية

– إستكمالا لتحديد أطر مفهوم القيادة الإدارية يكون من الضرورى إعمالا للأصول المنطقية للتعريف أن نخرج من هذا المفهوم ماليس منه ، وأن نميزة عما قد يختلط أو يلتبس به ، ومن ذلك الرئاسة الإدارية .

فالقيادة الإدارية تختلف تماما عن الرئاسة ، وتبعا لذلك فإن القائد الإدارى يختلف عن الرئيس الإدارى . حقا أن هناك مواطن إشتراك بين المفهومين ، ولكن هذا لا يعنى انهما شئ واحد ، ذلك أن هناك إختلافات جوهرية بين الإصطلاحين تؤكد عدم التماثل بينهما ، أو عدم إعتبار أحدهما مرادفا للأخر .

الفرع الأول

التشابه بين القائد الإدارى والرئيس الإدارى

– يتفق كل من القائد الإدارى والرئيس الإدارى فى المركز القانونى فى المنظمه الإدارية . وهذا المركز الذى يلتقيان فيه له مظاهر متعدده .

فمن ناحية التماثل فى المظهر القيادى نجد أن القائد والرئيس يتمتع كلاهما بمركز أعلى فى المنظمه يفوق مجرد عضويتها . وهذا يستتبع أن يمارس كل منهما سلطات وإختصاصات تفوق تلك التى يمارسها أو يتمتع بها بقيه الأعضاء فى المنظمه

الإدارية [١] .

ومن ناحيه مظهر التماثل المالى يتماثل القائد الإدارى والرئيس الإدارى فى أن كليهما تبعا لمركزه فى المنظمة يحصل على أعلى دخل مادى فيها لا يتساوى معهما فى الحصول عليه أى من أعضاء المنظمة أو المؤسسة [٢] .

وأخيرا يجد التشابه بينهما مظهرا أخر من ناحيه التماثل الغائى . وهذا يعنى أن هدف القائد الإدارى والرئيس الإدارى يعتبر واحدا ، ذلك لأن كليهما يسعى الى تنفيذ الأهداف التي تقوم المنظمه أو المؤسسه على تحقيقها [٣] .

الفرع الثانى

الإختلاف بين القائد الإدارى والرئيس الإدارى

– يكمن الإختلاف بين القائد الإدارى والرئيس الإدارى فى مصدر سلطه كل منهما ، وفى أسلوب إداره المنظمه، وفى علاقة كل منهما باعضاء المنظمه الأخرين.

– فمن ناحيه مصدر السلطه : نجد أن الرئيس الإدارى يستمد سلطته من النصوص القانونية ، أى أنه يباشر وظيفته بالتعين. وهو من هذه الزاوية يكون مفروضا على أعضاء المنظمه أو المؤسسه التى يرأسها .

وعلى خلاف ذلك نجد أن القائد الإدارى لا يستمد سلطته القيادية من النصوص القانونية فحسب ، وإنما يستمدها أيضا من أعضاء المنظمه . وهذا يعنى أنه إذا كان الرئيس الإدارى يتولى منصبه سواء برضاء المرؤوسين أم رغما عنهم أى أنه مفروض عليهم ، فان القائد الإدارى يشغل السلطه برضا الجماعه وقبولها إياه ، وتقديرها لقدراته على قيادة المنظمه أو المؤسسه لتحقيق أهدافها [٤] .

---

(١) أنظر د. خميس السيد اسماعيل : القياده الإداريه .. المرجع السابق . ص : ٤ .
(٢) أ.د.عبد الكريم درويش د. ليلى تكلا : اصول الإداره العامه .. المرجع السابق . ص : ٤٠٣ .
(٣) أ.د. ابراهيم شيحا : اصول الإداره العامه .. المرجع السابق . ص : ٣٠٩ .
(٤) استاذنا الدكتور مصطفى ابوزيد فهمى : الإداره العامه .. . المرجع السابق. ص٤٢٩ .
أ.د. عزيزه الشريف : مبادىء علم الإداره العامه .. المرجع السابق . ص٢٣٧ .

– ومن حيث أسلوب تسيير العمل فى المنظمه : أن الرئيس الإدارى وهو يستمد سلطته من النصوص القانونية لا رضا الجماعة وقناعتها به ، يلجأ فى تسيير العمل الى اساليب الأوامر الإدارية ، وأسلوب الجزاء والعقاب ؛ لذا فأنه لا يتبع أسلوب المحاورة والإقناع ، وإنما هو يواجه إمتناع المرؤوس عن تنفيذ أوامره أو تقصيره فى أداء واجباته بالجزاء والعقاب . وهذا يعنى أنه يعتمد على السلطة الرسميه فى تسيير العمل لا على السلطه المقبوله على التفصيل السابق .

وهذا على خلاف القائد الإدارى الذى يعتمد فى قيادته على التأثير والإقناع ، وإستعمال كافة وسائل التأثير تجاه مرؤوسيه فى حملهم على أداء العمل المنوط بهم تحقيقا لأهداف المنظمة الإدارية .

– من جهـة العلاقـة التى تربط بين الرئيس والمرؤوس فى المنظمـه : هذه العلاقه تختلف تماما فى القيادة الإداريه عن الرئاسه الإداريه . فالعلاقة فى الحاله الأولى على خلاف العلاقه فى الثانيه هى علاقه تعاون، تعاون مصدره الإختيار لا الجبر والقهر؛ لذا فانها علاقه تبعيه إختيارية سواء فى تكوينها أو إستمرارها[1] . أما علاقة الرئيس بالمرؤوس تعتبر علاقه رسميه لاتقوم فى الغالب على الإعتبارات الإنسانيه، ولا محل فيها للإعتداد بالعوامل النفسيه فى التعامل بين الرئيس والمرؤوس.

ومن هذا المنطلق يمكن أن يكون الرئيس الإدارى قائدا إداريا إذا ما غير معالم علاقته بمرؤوسيه ، فأعتد بالإعتبارات الإنسانيه والإجتماعية فى معاملته معهم، وأحل فى حملهم على تنفيذ أوامره محل القهر والإجبار التأثير والإقناع، بحيث لا يلجأ إلى أسلوب الجزاء والعقاب إلا إذا فشل الإقناع فى حملهم على تنفيذ تلك الأوامره .

المبحث الثانى

خصائص القائد الإدارى

– قد يبدو للبعض أنه من الميسور الوقوف على خصائص الشخصيه القيادية . وأولئك قد يكونوا محقين إذا كان تحديد ذلك من الناحيه النظريه البحته ،

(١) د. عبد الكريم درويش ، د. ليلى تكلا : اصول الإداره العامه ..المرجع السابق . ص : ٤٠٤ .

ولكن ما أصعب ذلك عملاً : لان البحث فى أغوار تلك المسأله يؤدى بنا قطعا إلى بيان تلك الخصائص لامن الناحيه الموضوعيه فحسب ، أو من الناحيه النفسيه التى تستوجب إن نغوص فى النفس البشريه لنتوقف على طبائعها توصلاً لمعرفه ما إذا كان صاحبها جديرا بالقيادة أم غير أهل لها ، لذا لم يكن عجبا أن نرى اختلافا كبيرا بين علماء الإدارة حول خصائص القائد الإدارى .

وقد تجلى هذا الخلاف الفقهى فى نظرتين متباينتين إحداهما يطلق عليها نظريه الخصائص العامه ، والأخرى نظرية إرتباط الخصائص بالمواقف أو نظرية الخصائص المتفاوته . واذا نعرض لكلتا النظريتين ، فاننا نعقب ببيان موقف الفكر الإدارى الإسلامى من تلك المسأله . وذلك كله على التقسيم التالى :

١ - نظرية الخصائص العامه .

٢ - نظرية الإرتباط بين الخصائص والمواقف .

٣ - خصائص القائد الإدارى فى الفكر الإسلامى .

المطلب الأول

نظريه الخصائص العامه

- ثله من الفقهاء قد ذهبوا إلى أن هناك طائفه من الخصائص ينبغى توافرها فى الشخص حتى يكون قائدا إداريا . وتلك الخصائص فى منطقهم عامه ، أى لاتختلف من قائد لأخر ، وهى أيضا فى نظرهم واحده أيا كانت المنظمه التى يعمل بها القائد ، وأيا كان أيضا الموقف الذى يواجهه .

فما هى تلك الخصائص ؟. وما القيمة العمليه لهذه النظرية ؟. هذا ما نجيب عنه من خلال الفرعين التاليين :

الفرع الأول

مفهوم نظرية الخصائص العامة

– تقوم هذه النظرية على أساس وجود خصائص وصفات معينه يجب توافرها فيمن يتولى القيادة الإداريه. وهذه الخصائص فى منطق النظرية على أنواع ثلاثة : خصائص جسديه كالصحه البدنية، والقدره علي العمل، وخصائص ذهنيه كالذكاء وعدم خمول العقل ، وخصائص مكتسبه كالمهارات الفنية ، والخبره العمليه والإحساس بالمسئوليه .

وفى إطار تفسير هذه الخصائص يرى واحد من رواد هذه النظرية – ستيستر برنارد – بأن القائد الإدارى يجب أن يتصف بالحيويه وقوة التحمل ، وأن تكون لديه القدره علي تحمل المسئوليه والإقناع ، وأن يتصف بالجلد والحزم،أى أن تكون لديه ملكه إتخاذ القرار دون تردد أو رهبه ، وأن تكون لديه أيضا القدره علي الفهم العميق للعلاقات الإنسانيه [1] .

ومن جانبه يصنف الأستاذ ليكرت هذه الخصائص إلى طوائف أربع : طائفة تتعلق بنشاط المنظمة،ووفقا لها يجب أن يكون من يتولى القياده مؤمنا به ، ومقدرا أهميته ومستعدا لقياده المنظمه تحقيقا له ، وطائفه أخرى تتعلق بعلاقته بالعاملين وتتمثل فى ضروره أن يكون القائد ودودا ، ومنصفا ، ومتمتعا بحب العاملين واحترامهم . أما الطائفه الثالثه فانها ترتبط بالمهاره الفنيه التى تقتضى أن يكون القائد مخططا ومنظما قديراً ، وأن يكون علي درايه بنشاط المنظمة وتدريب العاملين عليه ، أما الطائفه الأخيره فانها تتعلق بشخصيه القائد ، ووفقا لها ينبغى أن تكون شخصيه حسنه ، وفى ذات الوقت حازمه [2] .

ويتطلب ريتشارد ويل – وهو من رواد تلك النظرية – ضرورة أن يتصف القائد بنوعين من الخصائص: خصائص فطريه كالذكاء، وحسن الخلق ، وقوة الإدراك والحا[illegible] وخصائص مكتسبه كالخبره ، والمهارات الفنيه والإداريه ، والقدرة علي التكيف .

(١) انظر أ.د.عبد الغنى بسيونى : الجانب الإنسانى للإداره العامه .. المرجع السابق . ص١٧٤ .

(٢) أ.د. عبد الفتاح حسن : المرجع السابق . ص٢٣٦ ومابعدها .

وأخيراً يرى الأستاذ تيد وهو من أنصار هذه النظرية أيضا أن القائد الإداري لابد أن يتصف بعدة خصائص هي : الطاقه البدنيه والعصبيه ، والحماس ، والرفق والتعاطف والنزاهه والصدق ، والرضا بالغرض الذى تقوم عليه المنظمة [1] .

الفرع الثانى

تقدير نظرية الخصائص العامه

- **مزايا النظريه :** مما يحسب لهذه النظريه من مزايا أنها أبرزت ما ينبغى أن يتحلى به من يتولى القيادة الإدارية من خصال وخلال صحيه وفكريه . وهى صفات لاينكر أحد ضرورة توافرها فى كل قائد أيا كانت طبيعة النشاط أو المنظمة التى يقودها . فلا يعقل أن يتولى القيادة شخص عليل ، أو متبلد الذهن أو سقيم الفكر .

ومن ناحيه أخرى أن القيادة وجوهرها - كما تقدم - قوة الإقناع والقدرة على التأثير فى الأخرين لايتصور أن يتعهدها شخص عديم الإحساس بالمسئولية ، أو لايملك القدره على الإقناع ، أو فاقد لكل ملكات الإتصال والتأثير فى الأخرين .

- **عيوب النظريه :** بيد أن هذه النظرية وذاك فضلها يؤخذ عليها أن ما حددته من خصال تعد صفات ناقصه . فالقائد لا ينبغى أن يتصف بالصفات التى حددتها فحسب ، وإنما يجب أن يتحلي بصفات أخرى ترتبط أساسا بطبيعة النشاط الذى تقوم به المنظمة الإدارية . ودليل ذلك أن الشخص الواحد قد يكون ناجحاً فى القيادة فى منظمة معينة، وإذا ما نقل إلى منظمه أخرى فأنه قد لايصادف ذات النجاح ، وليس ذلك إلا لأنه يفقد الخصائص التى تؤهله لقيادة هذه المنظمه علي الرغم من توافر الخصائص العامه التى حددتها هذه النظريه بالنسبه له ، وعلي الرغم من نجاحة فى قيادة المنظمة التى نقل منها .

ومن ناحيه أخرى أن هذه النظرية قد ركزت على خصائص القيادة الصحية ، والفكرية، وما ينبغى أن يتصف به القائد من حزم وحب فى علاقته بالعاملين ، ولم تشر إلى سمه هامه لاقيام للقيادة بدونها ، هى إيمانه بضرورة مشاركه العاملين له فى إتخاذ

---

(١) جاك دنكان : *أفكار عظيمه فى الإداره ... المرجع السابق* . ص٢٢٦ .

القرارات ؛ لأن إنتقاء هذه الخصيصة ، ينفى عنه ، مهما كان ودودا ومتعاونا ، صفه القائد الإدارى ، ويحيله إلى رئيس إدارى .

ومن ناحيه ثالثه لايمكن التعويل إلى الحد الذى بلغته النظريه علي الصفات والخصائص الفطريه بحيث نضعها فى ذات مكانه الخصائص المكتسبه . حقا إن لها جانبا من الأهميه ، وهى فى إطار التمييز يمكن ان تتخذ معيارا للتميز بين قائد وأخر ، بحيث يكون من أثرها وجود قائد إدارى فذ أو غير عادى ، ولكن فقدها بالنسبه لشخص لايؤدى إلى القول بأنه غير جدير بالقيادة .. والقول بغير ذلك يعنى أن القائد يولد ولايصنع ، أو علي حد تعبير البعض أن القيادة تكون قدراً ومصيراً مكتوباً علي جبين من تتوافرفيه الصفات الفطرية منذ مولده[1]. مما يعنى أن من لايملك هذه الصفات لايستحق مطلقا القيادة ، وهذا عكس ماهو ثابت من أن معظم خصائص القيادة تكتسب بالخبره والمران والتدريب ، وإلا لما أنشأت أذن مدارس الإداره ومعاهد تعليم أصولها فى مختلف الدول الغربيه .

ويعيب هذه النظريه أيضا أن أعضائها قد ظنوا أن تلك الخصائص تصلح أن تكون سمات للقادة أيا كان مرقعهم القيادى ، وكفى بها من خصال ، وهذا علي خلاف الواقع الذى أكد ضروره وجود خصائص يتميز بها كل قائد تبعا لدرجه قيادته ، فالقائد فى المناصب العليا ينبغى أن يتميز بصفات معينه لاتتطلب بالنسبه للقائد فى مركز أو موقع أقل ، كذلك أن هذه الخصائص تتفاوت من قائد لأخر تبعا لظروف المنظمه ، أو العاملين بها ، أو طبيعه العمل بها .

وآخيرا أن هذه النظريه أغفلت عن التركيز علي ضرورة أن يكون تكوين القائد المهنى متفقا مع العمل الذى تقوم به المنظمه ، وكل ما تطلبه أعضاؤها أن يكون قانعا بهدف المنظمه راضيا به . وهذا عيب خطير ؛ لانه لايعقل فعلاً أن يقود طبيب إدارة شركه للأسمده والمبيدات ، أو أن يتولى مهندس إداره أحد المستشفيات ، أو أن يقود مهندس زراعى شركة للحديد والصلب . وهذا مما لايسيغه أحد[2] .

(١) أ.د. محمد رفعت : الإداره العامة ... المرجع السابق . ص٢٨٢ .

(٢) استاذنا الدكتور : مصطفى أبو زيد فهمى : الإداره العامه . الجزء الثانى . إسكندرية .١٩٩١ . ص٣٧٤ .

المطلب الثاني

نظرية الخصائص المتفاوته

– نقطة البدء لدى رواد هذه النظريه رفض وجود خصائص عامه أو موحده يجب توافرها فيمن يتولى القيادة الإداريه ، وإنما الأصح لديهم أنه توجد خصائص متباينه أو متفاوته تختلف تبعا للموقع الذى يحتله القائد ، أو الموقف الذى يواجهه فى المنظمه الإداريه .

وفى فرعين متتاليين نعرض لمنطق هذه النظريه ، ثم لتقديرها .

الفرع الثانى

مفهوم نظرية الخصائص المتفاوته

– ينكر أنصار هذه النظريه وجود خصائص مشتركه يجب توافرها فى القائد الإدارى ، ويقولون بوجود خصال متعدده تتفاوت فى حصرها تبعا للمواقف الإداريه التى يتعرض القائد الإدارى لها . وهذا يعنى أنه وفقا لتعدد المواقف تتعدد الخصائص والصفات الواجب توافرها فيمن يتولى القياده [1] .

ومنطق هذه النظرية علي نحو ماصاغها أعضاؤها يعنى أن خصائص القائد الإدارى نسبيه تختلف باختلاف مركزه أو موقعه القيادى ، وتبعا لطبيعه الموقف ونوع العمل الذى تنشغل به المنظمه ، ووفقا أيضا لنوع القياده المتبع فى المنظمه الإداريه .

(أ) **فمن ناحيه إختلاف الخصائص تبعا للموقع القيادى** ، فإن الخصائص التى تتطلب للقائد فى القيادة العليا تختلف عن تلك المتطلب فى القيادة الوسطى ، عنها فى القيادة الدنيا أو المباشرة . فالخصائص فى الحاله الأولى تتمثل فى القدره على التخطيط ، والتنظيم ، وحسن الدقه فى الرقابه ، وفضلا عن المقدره على إيجاد الحلول للمشاكل التى تمثل عقبه فى سبيل تحقيق الأهداف العامه . أما الخصائص المتطلبه فى القياده الوسطى فانها تتمثل فى القدره علي إتخاذ القرارات المتطلبه لتنفيذ السياسه

(١) انظر د. إبراهيم درويش : الإداره العامه بين النظريه والممارسه ... المرجع السابق . ص١٠٩ .

التى تضعها القياده العليا ، والتى تكون لازمه لتنفيذ الأهداف العامه ، فضلا عن الكفاءه فى التنسيق بين الإدارات المختلفه ، وبالنسبه للخصائص المتعلقه بالقياده الدنيا فانها تتمثل فى الذكاء والقدره على الإشراف والتأثير علي العاملين فى المنظمة لحملهم علي تنفيذ القرارات التى تصدر من المستويات العليا للقياده [1] .

(ب) ومن حيث تفاوت الخصائص تبعا لطبيعه العمل الذى تقوم عليه المنظمه : نجد ان الخصائص المتطلبه فى القائد العسكرى تختلف عن خصائص القائد السياسى . فهى بالنسبه للقاده العسكريين تتمثل فى الإنضباط والنظام أكثر من أى شىء أخر ، وهذا فى حين أن القائد السياسى يجب أن يتحلى بالكياسه والمرونه ، والقدره على الدفاع عن وجهه النظر التى يؤمن بها أو الإتجاه الذى يمثله . وللتدليل علي ذلك يضرب انصار هذه النظريه المثل بالرئيس الامريكى ايزنهاور فقد كان قائدا عسكريا بارعا ، وحقق نجاحا عسكريا كبيرا ، ولكنه لم يحقق ذات النجاح فى القيادة السياسيه.

(جـ) ومن ناحيه تفاوت خصائص القائد تبعا لنوع القيادة الإدرايه : نجد ان القيادة الديمقراطيه تستلزم خصائص فى القائد تتعارض تماما مع تلك التى تتطلبها القياده التسلطيه ، فالأولي تقتضى ضروره أن يكون القائد من المؤمنين بالحريه الكارهين للإستبداد والتسلط ، أى من أولئك الذين يحبذون الحوار والشورى فى إتخاذ القرارات ، ويرغبون فى الخضوع الإختيارى للقراعد المنظمه للعمل . وهذا على عكس الثانيه التى تتطلب صنفا من الناس يتصف بالنزعه إلى الإستبداد والتسلط ، وحب الإنفراد بالسلطه وعدم المشاركه فى إتخاذ القرارات .

وبالبناء علي ذلك صاغت هذه النظريه مبدأ من أهم المبادىء الشهيره فى علم الإداره ، وهو ضروره وضع الرجل المناسب فى المكان المناسب [2] .

---

(١) أ.د. عبد الغنى بسيونى : اصول علم الإداره العامه ... المرجع السابق . ص٣٢٣ .

(٢) أ.د. إبراهيم شيحا : اصول الإداره العامه ... المرجع السابق . ص٣١٩ .

الفرع الثانى

تقدير نظريه الخصائص المتفاوته

- **مناقب النظريه** : يحسب لهذه النظريه أنها نبهت الفقه إلى أن هناك قدراً من التفاوت فى خصائص القيادة الإداريه تستلزمه طبيعه عمل المنظمه ، ونوع ودرجه القياده ذاتها ، وصاغت بمنطقها هذا مبدأ وجوب وضع الرجل المناسب فى المكان المناسب ، وهو مبدأ لحد ما له أهميه بالغه يستلزمها حسن أداء العمل الإدارى ،ويستوجبها قيام المنظمة على تحقيق أهدافها بفاعليه .

ومن هنا فإنها ـ أى النظريه ـ قد نبهت إلى ماغفلت عنه نظريه الخصائص العامه من ضروره أن تتوافر بعض الخصائص فى قائد كل منظمه، بل قائد كل موقع داخل المنظمه نفسها، من ابرزها أن تكون لديه المهارات والخبرات الفنيه الخاصه بالعمل الذى تقوم به .

والنظريه من ناحيه أخرى قد أعتدت بصوره مباشره بالملكات والقدرات الخاصه للإنسان تلك التى تؤهله للقياده فى مجال بصوره فائقه، ولاتؤهله لها فى مجال أخر، وبذلك فانها قد أكملت ما إعترى نظريه الخصائص العامه من نقص ألحق بها عيب عدم الكمال .

- **مثالب النظريه** : يؤخذ على هذه النظريه انها قد أهملت جانبا هاما من خصائص القائد الإدارى وصمها بذات العيب الذى وصمت به النظريه الأولى ؛ ذلك انها قد أغفلت عما يجب أن يتصف به القائد الإدارى من خصائص عامه ينبغى توافرها فى كل قائد ، أيا كان مرقعه القيادى أو عمله بالمنظمه أو المؤسسه .

ومن جهه أخرى أن منطق هذه النظريه يؤدى بنا إلى أن نصل لعدد لايحصى من الخصائص التى يجب توافرها فى القائد الإدارى ؛ وذلك لان ربط هذه الخصائص بالمواقف التى يواجهها القاده ، ونوع الأعمال المنوطه بهم يجعل من المستحيل تحديد هذه الخصائص ، وإدراجها تحت لواء واحد يمكن الإهتداء به فى هذا الشأن ، وذلك نظرا لتعدد هذه المواقف ، وتنوع تلك الأعمال .

ولنا أن نتساءل وبحق أين هذا القائد الذى يملك من الصفات ما يؤهله لتطويع قيادته تبعا للمواقف التى يواجهها فى المنظمه ؟ وما هى تلك القدرات الذاتيه أو المهارات الخاصه التى ينبغى أن تتوافر فيه لكى يكون قائداً قادراً على تطويع إسلوب قيادته تبعا للمواقف المختلفه ؟[1] .

وآخيراً إنه إذا كان الفقه يرى ضروره أن يتحلى من يتصدى للقياده بمهارات فنيه - ويعنى بها العلم والخبره بنشاط المنظمه التى يعمل بها - وسياسه - أى أن يكون علي علم وإدراك بالسياسة العامه للدوله علي إعتبار أن الإداره وظيفتها تنفيذ هذه السياسه - وإداريه أو إنسانيه ، وهى تعنى أن يكون لديه الإلمام بطبائع العلاقات الإنسانيه ، ويملك القدره علي التأثير فى الأخرين [2] ، فإن منطق هذه النظريه يتجاهل تماما المهارات الإنسانيه والسياسيه بشكل قاطع ، فقد ركز أنصارها علي المهارات الفنيه فى تفاوتها من قياده لأخرى ، وغضوا الطرف عن المهارات الإنسانيه والسياسيه، وهى مهارات لازمه لكل قياده أيا كان نوعها .

المطلب الثالث

خصائص القائد الإداري فى الفكر الإسلامي

- بلغ الفكر الإدراى الإسلامى فى تبيان خصائص القائد الإدارى مبلغا لم تصله النظم القانونيه الوضعيه فى مشرق الدنيا وغروبها ، وحداً لم تبلغه النظريات الفقهيه التى قيلت فى هذا الشأن .

ففى كلمات قليله المبنى جامعه فى المعنى حدد القرآن الكريم هذه الخصائص فى آية جاءت على لسان إبنه نبى الله شعيب بشأن سيدنا موسى (عليه السلام) حين قالت :... " يَاأَبَتِ اسْتَأْجِرْهُ إِنَّ خَيْرَ مَنِ اسْتَأْجَرْتَ الْقَوِيُّ الْأَمِينُ ".(القصص -الآية ٢٦)

من هذه الآية الكريمة يبدو واضحا أن القائد أو ولى الأمر ينبغى أن يتصف بالقوة، وان يتحلى بالأمانه. فماذا تعنى من منظور الفكر الإدارى الإسلامى القوة ؟.

(١) أ.د. محمد رفعت : الإداره العامه ... المرجع السابق . ص٣٨٠ .

(٢) استاذنا الدكتور مصطفى أبو زيد فهمى : الإداره العامه . . المرجع السابق . ص٤٣٤ .
أ.د. محمد رفعت : الإداره العامه ... المرجع السابق . ص٣٨٤ ومابعدها .

وما هو المقصود بالأمانه ؟. وهل ينبغى توافر الصفتين فيمن يحق إختياره للقياده أم يكفى توافر إحداهما فحسب ؟ هذا ما تجيب عنه الأسطر التاليه .

الفرع الأول

الخصيصه الأولى:(القوه)

– القوه هنا كصفه ينبغى توافرها فى القائد الإدراى لاتنصرف إلى القوه الماديه فحسب ، وإنما تعنى أيضا القوه المعنويه . كما أنها تتصف بانها قوة فى منطق الإسلام راشده حكيمه لاتعرف البطش والقسوه ، وإنما قوامها الرأفه والرحمه .

– (أ) القوه الماديه :

تعنى القوة الماديه الصحه البدنيه والعقليه ، والحسيه أى الكفاءه الصحيه ، بما يعنيه ذلك من ضروره سلامه الجسد من العلل، والعقل من الخبل ، والحواس من السقم. وهذا يعنى ان القياده لاتجوز لغير القوى صحيا ؛ وذلك لأنه من أهم مقوماتها القدره على التأثير فى الأخرين ، كما أنها تعتمد علي قوة الشخصيه ، وهيبه القائد ، ووهن الجسد ، ومحاصرته بالعلل تفقد فى الغالب صاحبه الهيبة المفروضه . كما تسلبه القدره علي التأثير فى العاملين الأمر الذى تنعدم معه أهم مقومات القياده ، وأبرز مستلزماتها . وتلك مسأله على أى حال تقدرها الجهه المختصه باختبار القاده تبعا لطبيعه المرض ، وظروف المنظمه ، ونظام العمل بها .

والقائد الإدراى من ناحيه أخرى يجب أن يتصف بقوه العقل ورجاحته : لانه إنما جعل ليقود جماعه إلى حيث تحقيق أهدافها ، وهذا يقتضى أن يكون ذكيا لايغبن ، كيسا لايخدع ، ولا يكون ساذجا فى معاملته ، ولا مضيعا لرقته ، ولا مسرفا فى حسن نيته ، وهذا تطبيقا لقوله (ﷺ) المؤمن كيس فطن ، أى أن المؤمن والقائد باعتباره – كذلك – لابد ان يكون قادرا علي إدراك ما يدور حوله من تصرفات ، وأن يكون حاذقا فى إختيار القرارات المتناسبه معها ، وليس أجل فى تطبيق هذا الحديث الشريف فى مجال القياده مما قاله أمير المؤمنين عمر بن الخطاب – رضى الله عنه –

إحترسوا من الناس بسوء الظن ، ومما قاله ايضا لست بالخب - أى المخادع - ولكن الخب لايخدعنى [1] .

ونقرأ فى أروع الوثائق الإداريه الإسلاميه نصيحه الأمام على - كرم الله وجهه - لأحد ولاته علي مصر يقول فيها ناصحا إياه .. **ليس شيء أضيع لأمور الولاه من التوانى ، واغتنام تأخير يوم إلى يوم ، وساعه إلى ساعه ، والتشاغل بما لا يلزم. فاجعل لكل شيء تنظر فيه وقتا لاتقصر به عنه ، ثم أفرغ فيه مجهودك ، وأمض لكل يوم عمله ، وأعط لكل ساعه قسطها ، وأجعل لنفسك فيما بينك وبين الله أفضل المواقيت ، وان كانت كلها لله إذا صحت فيها نيتك .**

ويبين طاهر بن الحسين لإبنه عبد الله حين تولى إماره مصر قوام الحاكم أو القائد العاقل قائلا : **واجتنب سوء الأهواء والجور ، وأصرف عنها رأيك ، وأظهر براءتك من ذلك لرعيتك ، وأنعم بالعدل سياستهم ، وقم بالحق فيهم ، وبالمعرفه التى تنتهى بك إلى سبيل الهدى ، وأملك نفسك عند الغضب ، واثر الحلم والوقار ، وإياك والحده والطيش والغرور فيما أنت بسبيله .. وأفرغ من عمل يومك ولا تؤخره لغدك ، وأكثر مباشرته بنفسك ، فإن للغد أمورا وحوادث تلهيك عن عمل يومك الذى أخرت ، وأعلم**

---

(١) من أروع مايروى من دلائل حده ذكاء وفطنه هذا الشيخ العمرى ،أن ابا سفيان بن حرب ذهب يوما إلى الشام لزياره ابنه معاويه وكان واليا عليها آنذاك ، وحين عاد أدرك عمر بفطنته ان معاويه لابد أن يكون قد زود والده ببعض المال والهدايا من أموال المسلمين ، فانتظره حتى أتى لزيارته ، وقال له - رضى الله عنه - : أجزانا - أى اعطنا مما أحضرت من الشام - ياابا سفيان. فقال أبو سفيان : ما أصبنا شيئا فنجيزك به . فما كان من عمر إلا أن مد يده وأخذ خاتم كان فى يد أبى سفيان ، ثم بعثه مع رسول له إلى زوجه أبى سفيان هند ، وأمره بان يقول لها : ان أبا سفيان يقول لك :أرسلى الخرجين اللذين جئت بهما من الشام . وان يريها خاتم ابى سفيان كدليل على صدق ذلك . وبالفعل ذهب الرسول إلى هند ، وعاد من عندها بخرجين فيهما عشره آلاف درهم ، وحينئذ أمر عمر بايداعها فى بيت مال المسلمين ! .
أن هذا الذكاء العمرى ، وتلك الفطنه فى التصرف جعلت المغيره بن شعبه يقول عنه لعمرو بن العاص : والله مارأيت عمر مستخليا باحد إلا رحمته كائنا ما كان هذا الرجل .. فقد كان عمر والله أعقل من أن يُخدع ، وأفضل من أن يَخدع .
انظر المؤلف القيم لأستاذنا الدكتور مصطفى أبو زيد فهمى : فن الحكم فى الإسلام .. المرجع السابق . ص٣٤٦ .

أن اليوم إذا مضى ذهب بما فيه ، فإذا أخرت عمله أجتمع عليك عمل يومين فيشغلك ذلك حتى تمرض منه ، وإذا أمضيت لكل يوم عمله أرحت بدنك ونفسك ، وجمعت أمر سلطانك .

ومن تمام العقل وكماله أن يعرف القائد متى يتخذ قراره ، والوقت المناسب للتقرير والتنفيذ ، وأن يصبر على حمل تابعيه على سياسه الإصلاح التى يريد إتباعها. فليس أخطر من العجله فى تغيير إتجاه إستقروا على إتباعه ، والتحول عن شرعه آلفوا انتهاجها .

ومن بديع مايروى فى هذا الشأن من تراثنا الإسلامى الرائع حوار دار بين الخليفه الراشد الخامس عمر بن عبد العزيز - رضى الله عنه - وأحد أبنائه فقد إستبطأ الفتى سياسه أبيه فى الإصلاح ، والعوده إلى النهج الإسلامى القويم بعد ما أحدث فيه السابقون عليه من خلفاء بنى أميه فقال له : ياأبت مالك لاتنفذ الأمور ؟. فوالله لاأبالى فى الحق إذا غلت - أى فارت واشتدت - بى وبك القدور .

ويرد الخليفه العمرى فى ذكاء ورويه أبعد ما تكون عن نفره الشباب وتسرعه فى معالجه الأمور: **لاتعجل يابنى: فإن الله تعالى قد ذم الخمر فى القرآن مرتين، وحرمها فى الثالثه، وإنى أخاف أن أحمل الناس على الحق جمله فيدفعوه، وتكون فتنه.**

وتجدر الإشاره - ونحن فى مقام الحديث عن الكفاءه الصحيه للقائد الادراى - إلى أنه من ناحيه السلامه الحسيه يجب أن يكون من يختار للقياده بصيراً. وهذا معناه أن فقد حاسه البصر تحول دون إنعقاد القياده : لاسيما ان وجد بصيراً تتوافر فيه باقى شروطها ، وذلك لأن القياده من جنس الولايه، وطالما لاتنعقد الولايه لضرير، فانه لاتجوز تبعا القياده لضرير[1]. وذاك على خلاف ضعف الإبصار ، فهو لايمنع القيادة فى جميع الحالات ، وإنما يحول دونها بشرطين : أولهما أن يصل إلى حد عدم إدراك الأشخاص أو عدم التمييز بينهم ، والأخر ضرورة ان تنعدم سبل علاجه ، أى لاتكون هناك وسائل طبيه تمكن من تفادى أثاره فى عدم الإدراك والتميز بين الأشخاص بعضهم وبعض .

---

(١) ابو الحسن الماوردى : الأحكام السلطانيه والولايات الدينيه . القاهره . مكتبه ومطبعه الحلبى بمصر . ١٩٧٣ .ص١٨ .

ومن ناحيه السلامه الحسيه ايضا ينبغى أن يتمتع القائد بحس سمعى سليم ، فلا يصح أن يكون قائداً من نفقد القدره علي السمع ، وذاك علي نحو ماذهب إليه الغالب فى الفقه الإسلامى . فالقائد لابد أن يتصف بسلامه حاسته السمعيه؛ لأن هذا يمكنه من حسن القياده ، ورعايه أصولها ، أما فاقد السمع لن يتمكن من التجاوب مع العاملين تحت قيادته ، فالصمم يقطع سبل الإتصال الفكرى بينه وبينهم ، ويحيل التفاهم بينهم إلى مسأله مستحيله . ولكن ذلك يكون مشروطا بعدم القدره علي علاج حاله الصمم ، أو إنعدام الوسائل الطبيه أو الصناعيه التى يمكن الإستعانه بها لتفادى آثارها .

وأخيراً القائد من الناحيه الصحيه الحسيه لابد أن يكون قادراً على النطق ، فلا يكون أبكما ؛ لان عدم القدره علي الكلام فى نطاق القياده التى لاينفع معها التفاهم بالإشاره ، يجعل من الصعب أن يقوم القائد بوظائفهاالقياديه . فالقياده كما هو معلوم قوامها القدره على التأثير فى الجماعه ، وحملهم بالإقناع علي تنفيذ أهداف المنظمة الإداريه ، والخرس بالقطع يحول دون ذلك تماما . وهذا علي خلاف ما إذا كان الشخص مصاباً بثقل فى النطق ، فإذا كان البعض يرى أن هذا يمنع من القياده ، كما يمنع من الإمامه ؛ لانه يعد نقصا يخرج بصاحبه عن حال الكمال الواجب أن يتصف به القائد أو الوالى ، فإن الرأى الراجح أنه لايمنع من القياده ؛ وذلك لان نبى الله موسى (عليه السلام) ، لم تمنعه عقده لسانه عن النبوه ، فمن باب أولى لاتمنع عن القياده وهى أقل من النبوه شرفا ومكانه [1] .

- (ب) القوة المعنويه :

إذا كانت القوة الماديه يقصد بها الكفاءه الصحيه ، فإن القوى المعنويه تعنى الخبره أو الكفاءه الفنيه [2] ، أى أنها فى الإسلام محض تطبيق لمبدأ وجوب وضع الرجل المناسب فى المكان المناسب . وذاك ما أشار إليه شيخ الإسلام بن تيميه بقوله .. أن القوه فى إماره الحرب ترجع إلى شجاعه القلب ، وإلى الخبره فى الحروب والمخادعه

(١) أبو يعلى الفراء : الأحكام السلطانيه . القاهره . مكتبه ومطبعه الحلبى بمصر ١٩٨٧ . ص٢٣ .

(٢) ... الدكتور مصطفى أبو زيد فهمى : فن الحكم فى الإسلام .. المرجع السابق . ص١١٥ .

فيها ، وإلى القدره علي أنواع القتال من رمى وطعن وضرب وركوب ، وكر ، وفر. والقوه فى الحكم بين الناس ترجع إلى العلم بالعدل الذى دل عليه الكتاب والسنه ، وإلى القدره علي تنفيذ الأحكام [1] .

ولقد جسد نبى الله يوسف (عليه السلام) تلك المعانى حين قال لملك مصر الريان بن الوليد كما أشار إليه القرآن الكريم (اجْعَلْنِي عَلَى خَزَائِنِ الْأَرْضِ إِنِّي حَفِيظٌ عَلِيمٌ) فقد أيقن أن البلاد سوف تمر بسنوات سبع عجاف ، بعد سبع سنوات خصب ورخاء ، وإن هذا يقتضى أن تعمل إداره الدوله على صيانه المحاصيل ، وحفظ الغلال ، وضبط الزراعه فى سنوات الخصب حتى يمكن الإفاده بذلك فى سنى الجدب ، والكساد. وهذا يقتضى خبره ومعرفه تامه بأصول الزراعه ، وفنون التخزين ، وطرق الحفظ ، وحسن التوزيع ، ولما كان يوسف يعلم بذلك كله ، فقد ذكر للملك من صفاته ما تحتاجه هذه المهمه الصعبه فقال :... (انى حفيظ عليم) [2] ، أى انه خبير بضبط الزراعه، وحفظ المحاصيل وصيانتها ، وهو عليم بكيفيه التصرف الصحيح فيها فى سنى الخصب ، وعند حلول سنوات الجدب العجاف . ولم يقبل يقبل الملك ان يولى يوسف علي مصر إلا بعدما تأكد ان يوسف علي علم بابعاد الازمه التى تتعرض لها البلاد ، وخبير بكيفيه الخروج منها بعد أن فسر له رؤياه فقال :.. (ائْتُونِي بِهِ أَسْتَخْلِصْهُ لِنَفْسِي..).

ولقد كان رسول الله (ﷺ) أحرص كل الحرص علي تطبيق هذا المبدأ ، فقد كان لايعهد لاحد بالقيام على عمل إلا بعد تأكده من أنه خبير به عليم. ومن ذلك انه (ﷺ) لم يعين معاذاً بن جبل قاضيا على اليمن إلا بعد تأكده من خبرته بالقضاء ، وإدراكه للمنهج الدينى فى الحكم بين الناس . وهذا مايكشف عنه الحوار الذى دار بينه

---

(1) أحمد عبد الحليم بن تيميه : السياسه الشرعيه فى إصلاح الراعى والرعيه . بيروت . دار المعرفه .ص١٤ .

وانظر ايضا استاذنا الدكتور مصطفى أبو زيد فهمى : الإداره العامه .. المرجع السابق . ص١٠٤ .

(2) انظر سيد قطب : فى ظلال القرآن . القاهره . دار الشروق . المجلد الرابع . الجزء الثالث عشر . ص٢٠٠٥ .

ﷺ . ورده معاذ حين سأله : بم تقضي ؟ قال بكتاب الله . قال : فان لم تجد ؟ قال فبسنة رسول الله . قال : فان لم تجد ؟ قال أجتهد رأى ولا آلو . فقال الرسول (ﷺ) الحمد لله الذى وفق رسول رسول الله لما يرضى الله ورسوله .

واختيار الرسول (ﷺ) لأسامه بن زيد لقياده جيش أعده لغزوه مؤته كان يضم كبار الصحابه مثل أبى بكر الصديق ، وعمر بن الخطاب ، يدل دلالة قاطعة علي ان معيار الإختيار عند رسول الله (ﷺ) كان الخبره والكفاءه الفنيه فقد كان معروفا عن هذا القائد الصغير الشجاعه والإقدام وحسن الكر والفر والعلم بفنون الحرب ، لذلك لما تذمر البعض من توليته قياده الجيش علي إعتبار أن هناك من الصحابه من هو أولى منه مثل كبار الصحابه كعمر والصديق ، وعلم الرسول (ﷺ) بذلك ، وكان فى مرضه الأخير ، خرج إلى المسجد وخطب فى الناس قائلاً : أيها الناس ، إنفذوا بعث أسامه ، فلعمرى لئن قلتم فى إمارته لقد قلتم فى إمارة أبيه من قبله ، وإنه لخليق بالإماره ، وإن كان أبوه خليقا لها [1] .

كانت الخبره والكفاءه أيضا هى المعيار لدى الخليفه الصديق - رضى الله عنه - فى الإختيار ، ونلمس تطبيقا قويا لذلك حين ولى خالد قياده جيشه إلى الشام بدلاً من أبى عبيده ابن الجراح ، فأرسل إلى أبى عبيده يعلمه بذلك ، قائلا : من عبد الله بن

---

(١) وانتقل الرسول (ﷺ) إلى جوار ربه قبل أن يخرج الجيش اسامه ، وانتهز البعض الفرصه وطلبوا من عمر ان يطلب من الصديق عزل اسامه وان يولى شخصا آخر أكبر سنا منه . ويرفض الصديق، ويؤمن علي مالدى اسامه من كفاءه وخبره لايقدح فيهما صغر سنه . ويخرج الجيش إلى غايته ، والشيخ الصديق يمضى يشيعه راجلاً واسامه راكبا ، قاصداً بذلك ان يؤكد إعترافه بقدر هذا القائد الصغير . ولكن القائد أصابه الخجل كيف به يركب ، ورئيس الدوله وخليفه اشرف الخلق يسير إلى جانبه ، فيقول له : ياخليفه رسول الله لتركبن أو لأنزلن . فرد الصديق : والله لاتنزل ووالله لا أركب . وما علي أن اغبر قدمى ساعه فى سبيل الله ! .

ويبلغ هذا الخليفه العظيم فى تقديره لهذا الشاب ، واحترامه له حد أنه أخذ يستأذنه فى ابقاء عمر بن الخطاب معه فى المدينه ليعينه على شئون الحكم . فقد كان عمر ضمن صفوف جيش أسامه . فقال له أبو بكر : ان رأيت أن تعينني بعمر فافعل فأذن أسامه للفاروق بالرجوع إلى المدينه ، والعوده مع الخليفه الصديق

حقا ما أروع هؤلاء من حكام . وما أعظم هذا الدين الذى استلهموا منه تلك الشيم الخالده ، والخصال النادره التى لكم تفتقدها اعظم الدول ديمقراطيه فى مشرق العالم وغربه ، قديمه وحديثه

تحانه إلى عبيده بن الجراح : ... سلام الله عليك . أما بعد ... فقد وليت خالد لقتال العدو في الشام فلا تخالفه ، وأسمع له وأطع ، وإني أعلم إنك خير منه وأفضل ، ولكن ظننت أن له فطنة في الحرب ليست لك ، فأحببت أن تنسى به الروم وساوس الشيطان..) .

وفي مسلك الصديق تتجلى الخبره والكفاءه الفنيه كمعيار إسلامي في الإختيار في إختياره لعمر بن الخطاب رضي الله عنه ليكون خليفه للمسلمين من بعده . فقد كان يدرك بفراسته أن عمر أجدر الناس بالخلافه ، فهو أعلمهم بالدين ، وأكثرهم خشيه لله، وأحرصهم علي مصالح الأمه ؛ لذا فقد إختاره للخلافه من دون الأخرين . ولكن لما علم الناس بذلك ، وشاع أمر إستخلاف الصديق لعمر ، أشفق البعض منهم علي المسلمين من شده عمر ، وعدم لينه . فذهبوا إلى أبي بكر ، وهي في مرضه الآخير ، وقالوا له : ما أنت قائل لربك إذا سألك عن إستخلافك عمر علينا ، وأنت تعلم ما يلقى الناس من شدته ، وأنت قائم فينا ، فكيف به إذا خلا بهم بعد لقائك لربك ؟. فقال أبو بكر - رضي الله عنه - أبالله تخوفنني ؟. خاب من تزود من أمركم بظلم . أقول : اللهم إني قد إستخلفت علي أهلك خير أهلك .

ولقد صدق أبو بكر - رضي الله عنه - في حدسه،ووفق في إستخلافه لعمر ، فقد كان عمر بالفعل خير حاكم عرفته الدنيا ، ملء الدنيا عدلاً ورحمه ، وزاد الإسلام حمايه ومنعه. وهذا ما عبر عنه الصحابي الجليل عبد الله بن مسعود قائلاً : أفرس الناس ثلاثه : إبنه شعيب عندما قالت في موسى: ياأبت إستأجره أن خير من إستأجرت القوي الأمين. وصاحب يوسف الذي إشتراه من مصر وقال لإمرأته : أكرمي مثواه ، عسى أن ينفعنا أو نتخذه ولداً . وأبو بكر الصديق حين إستخلف عمر بن الخطاب .

وهذا أمير المؤمنين عمر بن الخطاب يحدد منهجه في الإختيار ، تراه يعلن في غير مره أن الكفاءه والخبره هما الأساس الأول في تعيين القاده والولاه. وها هو يصرح بذلك عندما كون جيشاً لملاقاه الفرس. فأشار عليه بعض الصحابه بأن يختار له سعد بن أبي وقاص لخبرته الحربيه ،وكفاءته القتاليه؛ولان سعداكانت تربطه برسول الله(ﷺ)قرابه فقد حرص عمر ان يوضح له أن سبب اختياره لامارة الجيش كفاءته ، لاقرابته للرسول(ﷺ)

فدعاه إليه وقال له : ياسعد .. لايغرنك من الله ان قيل خال رسول الله (ﷺ) وصاحبه، فإن الله عز وجل لايمحو السيء بالسيء ، ولكن يمحو السيء بالحسن ، وليس بين الله وبين أحد نسب إلا بطاعته . فالناس في دين الله شريفهم ووضيعهم سواء ، يتفاضلون بالعافيه ، ويدركون ماعنده بالطاعه. فانظر الأمر الذي رأيت رسول الله (ﷺ) يلزمه فالزمه ، وعليك بالصبر ..

- (جـ) والقوه لاتعني القسوه :

والقوه كصفه في القائد من المنظور الإسلامي لاتعني الغلظه أو القسوه في معامله الرعيه ، وإنما تقتضي الرفق وتستوجب الرحمه بهم . وهذا ما تحرص عليه الآية الكريمة في قوله تعالى : فَبِمَا رَحْمَةٍ مِنَ اللَّهِ لِنتَ لَهُم وَلَوْ كُنتَ فَظًّا غَلِيظَ الْقَلْبِ لَانفَضُّوا مِنْ حَوْلِكَ ..).وتتأكد ذات المعاني تاره أخرى في قوله (ﷺ) : اللهم من ولي من أمر أمتي شيئا فشق عليهم فاشقق عليه ، ومن ولي من أمر أمتي شيئا فرفق بهم فارفق به . وقوله (ﷺ) : ان الله رفيق يحب الرفق في الأمر كله . وقوله (ﷺ) : من لايرحم الناس لايرحمه الله .

وليس أدل علي إعتبار الرفق من أبرز ما يجب ان يتحلي به القائد من صفات مما روى ان عمر ابن الخطاب - رضى الله عنه - قد إختار أحد الأشخاص للولايه . وأثناء جلوس هذا الشخص معه أقبل صبي من أبناء عمر ، فجلس في حجره وأخذ عمر يداعبه ويلاطفه . فقال هذا الشخص : أتقبل هذا ياأمير المؤمنين ؟. والله أن لي عشرة أولاد ماقبلت أحداً منهم قط . وهنا قام عمر علي الفور فمزق كتاب الولايه ، وقال للرجل : أنت والله أذن أقل رحمه بالناس ، ولذا فانك لن تعمل لنا أبداً .

ولقد أثر عن هذا الشيخ العمري - رضى الله عنه - أنه كان كلما يختار رجلا للولايه أو القيادة كان يقف ناصحا له، ويوصيه بالناس خيراً، ويقول : أفتح لهم بابك، وباشر أمورهم بنفسك ، فإنما أنت رجل منهم غير أن الله جعلك أثقلهم حملاً ..) . كما كان يذكره قائلا : إعتبر منزلتك عند الله بمنزلتك من الناس .. فمن رحم الناس ورفق بهم في حكمه رحمه الله عز وجل[1] .

---

(1) انظر استاذنا الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي : فن الحكم .. المرجع السابق ، ص٢٠٤

وهذا الخليفة الراشد الإمام علي - رضى الله عنه - يوصى أحد ولاته ، ويحدد له المنهج فى معاملته للرعيه فيقول : .. وأشعر قلبك الرحمه للرعيه ، والمحبه لهم ، واللطف بهم ، ولاتكونن عليهم سبعا ضاريا تغتنم أكلهم فانهم صنفان : إما أخ لك فى الدين ، وإما نظير لك فى الخلق ، يفرط منهم الزلل ، وتعرض لهم العلل ، ويؤتى على أيديهم فى العمد والخطأ . فأعطهم من عفوك ، وصفحك ، مثل الذى تحب أن يعطيك الله من عفوه وصفحه ، فانك فوقهم ، وولى الأمر عليك فوقك ، والله فوق من ولاك ، وقد إستكفاك أمرهم وإبتلاك بهم ..) .

والرفق فى القياده الإسلاميه لايرسم فحسب معالم العلاقة بين القائد وتابعيه ، وإنما يمتد ليحدد طبيعه الروابط بين القائد وجماعه المتعاملين مع إدارته ، فهو يفرض عليه أن يتصل دوما بهم ، ولا يحتجب قط عنهم . وتلمح تلك الخلال الروائع فى وصيه للأمام على - رضى الله عنه - لاحد ولاته يقول فيها : .. لاتطولن إحتجابك عن رعيتك ؛ فإن إحتجاب الولاه عن الرعيه شعبه من الضيق ، وقله علم بالأمور ، والإحتجاب عنهم يقطع عنهم علم ما أحتجبوا دونه ، فيصغر عندهم الكبير ، ويعظم الصغير ، ويقبح الحسن ، ويحسن القبيح ، ويشاب الحق بالباطل ..) .

ومن الرفق أيضا سرعه إنجاز الأعمال ، والبحث فى شكاوى ذوى الحاجات ، والنظر فيها بعنايه . ومن ذلك ماينصح به طاهر بن الحسين إبنه والى مصر عبد الله بقوله : .. وأفرد نفسك بالنظر فى أمور الفقراء والمساكين ومن لايقدر على رفع مظلمته إليك ، والمحتقر الذى لاعلم له بطلب حقه .. وأكثر الإذن للناس عليك ، وأرهم وجهك ، وسكن لهم حواسك ، وأخفض لهم جناحك ، وأظهر لهم بشرك ، وألن لهم فى المسأله والنطق ، وأعطف عليهم بجودك وفضلك ، وإذا أعطيت فأعط بسماحه وطيب نفس من غير تكدير ولا إمتنان ، فان العطيه تجاره مربحه إن شاء الله تعالى ..) .

ويصل الرفق فى التصوير الإسلامى لعلاقه القائد بتابعيه ، أو الحاكم برعيته إلى حد التخفيف عنهم حتى فى الصلاه إذا قام القائد عليهم إماما ، ولنستمع إلى هذا المشهد الرائع من نصول وصيه الإمام على - رضى الله عنه - لوليه على مصر يقول

فيه : وإذا قمت في صلاتك للناس فلا تكونن منفرا ، واتضعا فإن في الناس من به العله وله الحاجه . وقد سألت رسول الله (ﷺ) حين وجهني وجهه إلى اليمن : كيف أصلي بهم ؛ فقال : صل بهم كصلاة أضعفهم ، وكن بالمؤمنين رحيما ..) .

ولايحسبن البعض أن الرفق وفقا لذلك المنهج الإسلامي يعني الضعف أو عدم الحزم ، أو أن يخضع الحاكم أو القائد لكل ماترغبه الرعيه ، أو أن يدع كل مايكرهونه أو لاإقبال لهم عليه، أي أن يتبع في الحكم أو القياده أهوائهم ، وإنما هو يعني كما قال الفاروق - رضي الله عنه - محدداً الفيصل بين الرفق والضعف : أن هذا الأمر - أي الولايه - لايصلح إلا بالشده التي لاجبريه فيها ، وباللين الذي لاوهن فيه . وهو ذاته مايعلنه الإمام سفيان الثوري بقوله لأصحابه : ان الرفق ان تضع الأمور في مواضعها : الشده في موضعها، واللين في موضعه ، والسيف في موضعه والسوط في موضعه.ا .

الفرع الثاني

الخصيصه الثانيه : الأمانه

- إذا كانت القوة تعني في نظام الإداره الإسلاميه الكفايه الصحيه والفنيه ، فإن الأمانه تعني في هذا المقام الكفايه الخلقيه التي تنبع من خشيه الإنسان لله عز وجل[1]. وفي تلازم هاتين الصفتين حكمه بالغه تنم عن سياسة إداريه رشيده : ذلك ان القوه بلا أمانه تجرور وطغيان . والأمانه بلا قوه ضعف وخذلان ، وكلاهما أمر يبغضه الإسلام ويرفضه . فالقوي غير الأمين سيكون بلاشك طاغيه مستبد ، وهنا ستخرج قيادته عن أهم خصائص القياده وهي قيامها علي الرضا والإقناع والحوار الديمقراطي ، وكذلك الامين من غيره قوة سيكون ضعيفا لاسيطره له علي تابعيه ، ولاتأثير له عليهم ، وهذا يعني ان قيادته ستكون فوضويه ، ولقد صدق الرسول الكريم (ﷺ) حين قال : المؤمن القوي خير واحب عند الله من المؤمن الضعيف .

ولله در أمير المؤمنين عمر بن الخطاب - رضي الله عنه - إذ قال لابن عباس رضي الله عنهما - حين أشار عليه بان يولي عبد الرحمن بن عوف لتقواه وورعه

---

(١) استاذنا الدكتور مصطفى أبو زيد فهمي : الاداره العامه .. المرجع السابق . ص١٠٤ .

وأمانته: انه نعم الرجل. ولكنه ضعيف. انه والله لايصلح لهذا الامر يابن عباس إلا القوى فى غير عنف، الأمين فى غير ضعف، المسك من غير بخل، والجواد من غير إسراف .

والأمانه فى منطق الإدراه الإسلاميه معنى جامع لكل الفضائل والصفات الأخلاقيه النبيله التى ينبغى أن يتحلى بها القائد ؛ لذا فانها لاتتعلق بجانب أخلاقى معين دون آخر ، وإنما لها مجالاتها وجوانبها المعقده نذكر منها : الأمانه فى الدين ، الأمانه فى الحكم ، الأمانه فى المال ، الأمانه فى السر .

- (أ) الأمانه فى الدين :

الأمانه فى الدين كصفه ينبغى توافرها فى القائد الادراى تعنى تقوى وورع وخشيه لله تعالى فالقائد - وهو قدوه وأمام للجماعه - لابد ان يكون تقيا ورعا قائما علي أوامر الله حريصا على أداء فرائضه، يستحى ان يراه الله حيث نهاه ، أو يفتقده حيث أمره. فهو وقد من الله عليه بالقياده ، ومكن له فى الأرض، عليه أن يكون أحرص على تقوى الله وخشيته ، إمتثالا لقوله تعالى : .." الَّذِينَ إِن مَّكَّنَّاهُمْ فِي الْأَرْضِ أَقَامُوا الصَّلَاةَ وَآتَوُا الزَّكَاةَ وَأَمَرُوا بِالْمَعْرُوفِ وَنَهَوْا عَنِ الْمُنكَرِ وَلِلَّهِ عَاقِبَةُ الْأُمُورِ " (الحج آية ٤١).

و يروى عن عمر بن عبد العزيز - رضى الله عنه - ودليلا على ذلك ، أنه كان يخطب فى الناس يوما فتعرض لقوله تعالى :(الَّذِينَ إِن مَّكَّنَّاهُمْ فِي الْأَرْضِ ..) فقال: ألا انها ليست علي الوالى وحده، ولكنها علي الوالى والرعيه معا: ألا أنبئكم بمالكم علي الوالى من ذلكم، وبما للوالى عليكم منه.ان لكم علي الوالى ان يؤخذكم بحقوق الله عليكم، وان يأخذ لبعضكم من بعض، وان يهديكم للتى هى أقوم ما إستطاع، وان عليكم من ذلك الطاعه غير المبزوزه ولا المستكير بها ، ولا المخالف سرها علانيتها[1].

وكانت عاده الرسول (ﷺ) حين يبعث أميراً على سريه أو جيش، انه يوصيه فى خاصه نفسه بتقوى الله، وبمن معه من الناس خيراً، ثم يقول له: إغزوا باسم الله، وفى سبيل الله، قاتلوا من كفر بالله، ولا تغلوا، ولا تغدروا، ولا تمثلوا، ولا تقتلوا وليدا ..)

(١) انظر ابن كثير : تفسير القرآن العظيم الجزء الثالث ص٢٢٦

وقد يحسب البعض أن تقوى القائد وأمانته في الدين يقتصر أثرها على الجزاء الآخروي فحسب ، ولا أثر عملي لها في هذا القياده . وتلك في الحقيقه نظرة للأمر قاصره : ذلك ان الأمانه في الدين تلخص ماتلهث في بيانه علماء وخبراء الإداره من خصال للقاده ، كالطهاره ، والنقاء وحسن السمعه ، وطيب الخلق وغير ذلك مما تعج به مؤلفاتهم في هذا الشأن ، وتلك شيم غايتها توفير الإحترام والوقار في شخص القائد . فهو وقد جعل لتقتدى به جماعته ، يؤثر فيهم ، ويتأثرون به ، فانه لابد ان يجد فيه تابعوه القدوه والخلق القويم ، وهو لايستمد ذلك إلا من طاعة الله ، والوفاء بأمانه الدين .

ومن هنا فان خشيه القائد من ربه تورثه الهيبه والوقار والإحترام . ولقد صدق الإمام علي - رضي الله عنه - حين قال : من نصب نفسه للناس إماما فليبدأ بتعلم نفسه قبل تعليم غيره ، وليكن تأديبه بسيرته قبل تأديبه بلسانه ، ومعلم نفسه ومؤدبها أحق بالاجلال من معلم الناس ومؤدبهم . ونسمعه يوصي أحد ولاته قائلا : .. آمرك بتقوى الله ، وإيثار طاعته ، واتباع ما أمر به في كتابه من فرائضه وسننه التي لايسعد أحدا إلا باتباعها ، ولايشقى إلا مع جحودها واضاعتها ، وان ينصر الله سبحانه بقلبه ويده ولسانه ، فانه جل إسمه ، قد تكفل بنصر من نصره ، وإعزاز من أعزه .

ولقد ربط أمير المؤمنين عمر بن الخطاب - رضي الله عنه - بين تقوى وصلاح القائد وصلاح الرعيه وجعل الأولى شرطا للثانية فقال : ان الناس لم يزالوا مستقيمين ما إستقامت لهم ائمتهم وهداتهم ، والرعيه مؤديه إلى الإمام ما أدى الإمام إلى الله . فاذا رتع الإمام رتعوا ..)[1] ونسمعه تاره أخرى وهو ينصح ابى موسى الأشعرى حين ولاه الكوفه يقول .. ان للعامل - أى الوالي - مردا إلى الله ، فان زاغ العامل زاغت رعيته . وهو يعني ان الناس على دين ملوكهم ، والعمال على شرعه قادتهم ، فاذا إستقام الحاكم إستقامت الرعيه ، وإذا إستقام القائد إستقام عماله ، وحسنت قادته فتصرفات الرعيه دوما تجرى على عاده قادتهم .

(١) محمد بن سعد : *الطبقات الكبرى . القاهره . دار التحرير . الجزء الثالث* . ص٢١٠ .

وهذا هو أمير المؤمنين على بن أبى طالب - رضى الله عنه - يفسر لعمر بن الخطاب - رضى الله عنه - حسن قيادته للدوله، وسر إستقرارها، وسبب أمانه عماله فى مختلف الأمصار على أموالها، بقوله: عففت ياعمر فعفت رعيتك، ولو رتعت لارتعوا.

وهذا هو سفيان الثورى يقول للخليفه العباسى المنصور : انى لأعلم رجلا ان صلح صلحت الأمه . فقال المنصور ومن هو ؟. فرد سفيان : أنت ياأمير المؤمنين .

حقا أن صلاح العاملين يرتهن بصلاح القائد ، فهم تابعون له فى الخطأ والصواب، والخير والشر . ومن هنا جاء القول الشهير : الامام سوق ، ماراج عنده وصل إليه ، فإذا كانت تقوى الله هى بضاعته ومنهجه ، فإن هذا سيلقى بظلاله على عماله ؛ سوف يتبعونه فى هذا المنهج اما اقتداء به أو تقربا منه وزلفى إليه [1] ؛ وهذا يكون له أكبر الاثر فى حسن قيادته . ومن هنا تبدو أهميه التزام القائد بامانه الدين .

- (ب) الأمانه فى الحكم :

والأمانه فى الحكم تعنى العدل . يقول تعالى : إِنَّ اللَّهَ يَأْمُرُكُمْ أَن تُؤَدُّوا الأَمَانَاتِ إِلَىٰ أَهْلِهَا وَإِذَا حَكَمْتُم بَيْنَ النَّاسِ أَن تَحْكُمُوا بِالْعَدْلِ إِنَّ اللَّهَ نِعِمَّا يَعِظُكُم بِهِ . (النساء آية ٥٨) . . ويقول تعالى : « يَادَاوُدُ إِنَّا جَعَلْنَاكَ خَلِيفَةً فِي الأَرْضِ فَاحْكُم بَيْنَ النَّاسِ بِالْحَقِّ وَلاَ تَتَّبِعِ الْهَوَىٰ فَيُضِلَّكَ عَن سَبِيلِ اللَّهِ إِنَّ الَّذِينَ يَضِلُّونَ عَن سَبِيلِ اللَّهِ لَهُمْ عَذَابٌ شَدِيدٌ بِمَا نَسُوا يَوْمَ الْحِسَابِ » . (سوره ص .. آية ٢٦) .

ويبرز رسول الله (ﷺ) اهميه ومكانه العدل فى نظام الحكم والإداره . فيقول (ﷺ) فيما رواه ابو هريره - رضى الله عنه -: ما من أمير عشره إلا يؤتى به مغلولاً يوم القيامه حتى يفكه العدل ، أو يوبقة الجور . وعن عبد الله بن عمر وبن العاص قال: قال رسول الله (ﷺ) : ان المقسطين عند الله على منابر من نور عن يمين الرحمن وكلتا يديه يمين ، الذين يعدلون فى حكمهم وأهليهم وماولوا .

---

(١) استاذنا الدكتور مصطفى أبو زيد فهمى : فن الحكم فى الإسلام ... المرجع السابق . ص٨٢ .

وعن أبى هريره - رضى الله عنه - ان النبى (ﷺ) قال : ياأبا هريره : عدل ساعه أفضل من عباده ستين سنه ، قيام ليلها ، وقيام نهارها . وجور ساعه فى حكم أشد وأعظم عند الله عز وجل من معاصى ستين سنه .

والعدل هنا له مفهوم شامل فهو لايقتصر علي إقامته حال فض الخصومات أو الفصل فى المنازعات ، وإنما هو يقتضى أيضا من القائد ان يجتهد فى نصح عامليه ، وألا يغتال حقا من حقوقهم ؛ ولايحرمهم واجب فرضه الله عليه حيالهم ، وان يسوى بينهم فى معاملته ، ولايؤثر أحدهم دون الأخر بمعامله خاصه أو بميزه معينه بسبب قرابه أو نسب أو صداقه ، وأن يخضع مثله مثل بقيه أعضاء التنظيم للشرعيه والقانون ، فان هو قصر فى ذلك فان هذا يصمه بالظلم . وظلم القائد يحل تابعيه من طاعته كما قال أمير المؤمنين عمر بن الخطاب [1] .

ولنستمع إلى الامام على - رضى الله عنه - وهو يوصى أحد ولاته بتحرى العدل ، وتجنب الظلم قائلاً : إنصف الله ، وإنصف الناس من نفسك ، ومن خاصه أهلك ، ومن لك فيه هوى من رغبتك ؛ فانك إلا تفعل تظلم ، ومن ظلم عباد الله كان الله خصمه دون عباده ، ومن خاصمه الله أدحض حجته ، وكان الله حربا حتى ينزع أو يتوب . وليس شيء أدعى إلى تغيير نعمه الله ، وتعجيل نقمته ، من إقامه على ظلم ، فإن الله يسمع دعوه المضطهدين ، وهو للظالمين بالمرصاد ..) .

ولقد تعدى العدل الإسلامى فى ميزان الصحابه - رضوان الله عليهم - إطاره النظرى ، وتجاوز كل الحدود فى الممارسه والتطبيق لدرجه وصلت إلى المساواه الحقيقيه بين الحاكم والمحكوم . فهذا هو الشيخ العمرى -- رضى الله عنه - ينذر أهله وأولاده قائلاً .. قد سمعتم ما نهيت عنه ، وإنى لأعرف أن أحدا منكم يأتى شيئا مما نهيت عنه إلا ضاعفت له العذاب ضعفين [2] . وينفذ بالفعل ما توعد به على ابنه عبد الرحمن حين شرب الخمر بمصر ، ولم تأخذه شفقه الأب ورأفته فى أن يعفيه من حد الله أو يخفف عنه العقاب . فقد شرب هذا الفتى وصديق له الخمر بمصر وكان واليها آنذاك

---

(1) ابن جرير الطبرى : تاريخ الطبرى . القاهره . دار المعارف . الجزء الرابع . ص٢٠٣ .

(2) محمد بن سعد : الطبقات الكبرى .... المرجع السابق . ص٢٠٧ .

عمرو بن العاص ، فذهبا إليه وطلبا منه أن يقيم عليهما حد شرب الخمر ، ولكن عمرو بن العاص زجرهما وطردهما . ولما علم عمر بن الخطاب بذلك أرسل إبنه عبد الله إلى عمرو بن العاص وطلب منه ان يوقع حد الخمر علي أخيه ومن معه . وهنا قام عمرو بن العاص باقامه الحد عليهما ، ولكن فى صحن الدار . غير ان عمر غضب غضبا شديدا؛ لان عمرو بن العاص أقام الحد على إبنه في صحن الدار ، وليس على ملاء من الناس ، مما يعنى انه يميز إبنه عن بقيه الناس فى طريقه تطبيق حدود الله ، وهذا ليس من العدل فى شىء . لذلك أرسل كتابا إلى عمرو قال فيه : من عبد الله عمر أمير المؤمنين إلى العاص بن العاص . عجبت لك يابن العاص وجرأتك علي وخلافك عهدى ، فما أرانى إلا عازلك . تضرب عبد الرحمن فى بيتك ، وتحلق رأسه فى بيتك ، وقد عرفت أن هذا يخالفنى ، إنما عبد الرحمن رجل من رعيتك تصنع به ماتصنعه بغيره من عامه المسلمين . ولكنك قلت : هو ولد أمير المؤمنين ، وقد عرفت أنه لاهوادة لأحد من الناس عندى فى حق يجب عليه. فإذا جاءك كتابى هذا فابعث به فى عباءه علي قتب - بعير صغير جداً لايكاد يرفع قدم من يركبه عن الأرض - حتى يعرف سوء ماصنع..

وبعث عمرو بن العاص عبد الرحمن إلى أبيه عمر بالحاله التى طلب عمر أن يكون عليها ، وكتب له كتابا إعتذر فيه عن أنه قد أقام الحد عليه فى صحن الدار . ولما وصل عبد الرحمن إلى المدينه ، ودخل على أبيه وهو لايستطيع المشى من سوء مركبه قال له عمر : ياعبد الرحمن فعلت وفعلت . وقد كان يحضر الجلسه عبد الرحمن بن عوف فقال له : ياأمير المؤمنين قد أقيم عليه الحد. ولكن عمر لم يلتفت إلى شفاعه عبد الرحمن بن عوف ، وأمر باقامه الحد مره أخرى علي إبنه فى ملاء من الناس [1] .

---

(١) ومن أروع مايروى عن عدل القاده والولاه الإسلاميين مايحكى من أن الخليفه المأمون كان يجلس للمظالم فى يوم الأحد فنهض ذات يوم من مجلس نظره ، فلقيته إمرأه فى ثياب رثه وقالت :

ياخير منتصف يُهدى له الرشدُ ... وياإماما به قد أشرق البلدُ

تشكو إليك عميدا الملك أرملةٌ ... غدا عليها فما تقوى به اسدُ

فأبتز منها ضياعا بعد منعتها ... لما تفرق عنها الأهلُ والولدُ .

فأطرق المأمون يسيرا ثم رفع رأسه وقال :

من دون ما قلت يَبِل الصبر والجلد ... وأقرح القلبَ هذا الحزنُ والكمدُ

هذا آوانُ صلاة الظهر فانصرفى ... وأحضر الخصم فى اليوم الذى اعدَ

وتلج إلى موقف آخر نرى فيه كيف أن نيران العدل الإسلامي لم يكن يميز بين قائد وعامله ، أو حاكم ومحكوم ، ولابن مسلم وغير المسلم ، ولم يكن يحول دون تطبيقه اختلاف الدين أو حتى المكانه القياديه للخصم . والقصه التى بين يدينا تجسد كل تلك المعاني وتؤكدها . يروى صاحب الطبقات الكبرى أنه قد دخل مجلس عمر بن الخطاب – رضي الله عنه – رجل من أقباط مصر ، فقال له : ياأمير المؤمنين هذا مقام العائذ بك ، فقال عمر : عذت معاذاً: فقال القبطى : ان عمرو بن العاص – وكان واليا على مصر آنذاك – أجرى بمصر الخيل فاقبل فرسي ، فلما رآها الناس قام إبنه محمد فقال : هذا فرسي ورب الكعبه . ولكن لماذنا منى هذا الفرس عرفته فقلت : أنه فرسي ورب الكعبه . فقام محمد إلى وضربني بالسوط وهو يقول : خذها وأنا إبن الإكرمين .

ولما سمع عمر ذلك قال للفتى الشاكى : أجلس . ثم كتب علي الفور إلى عمرو بن العاص يقول له : إذا جاءك كتابى هذا فاقبل ومعك إبنك . فلما حضر عمرو ومعه إبنه ، قال عمر : أين المصرى ؟. فقال ها أنا ذا . قال عمر : خذ هذه الدره فاضرب بها إبن الإكرمين . وقام الفتى وضرب محمدا حتى أثخنه. وبعد أن فرغ من الضرب . قال له عمر إجعلها علي صلعة عمرو ، فوالله ماضربك إبنه إلا بفضل سلطانه.فقال عمرو : ياأمير المؤمنين قد إستوفيت وإستشفيت . وقال المصرى : ياأمير المؤمنين قد ضربت من ضربنى فقال عمر : أما والله لو ضربته ما حلنا بينك وبينه حتى تكون أنت الذي تدعه.

– (جـ) الأمانه فى السر :

الأمانه فى الأسرار تعنى حفظها وكتمانها . وتلك صفه من أجل الصفات التى ينبغى أن يتصف بها القائد الإدارى فى الإسلام . ذلك أن القيادة لايمكن أن تنجح فى

= *المجلسُ السبت ان يقضى الجلوسُ لنا ... أنصفك منه وإلا المجلسُ الأحدُ*

فانصرفت وحضرت يوم الأحد في أول الناس ، فقال لها المأمون من خصمك ؟ فقالت : العباس إبنك ياأمير المؤمنين . فتنحى المأمون عن القضاء بينهما ، وقال لقاضيه يحيى ا ن أكثم ، أجلسها معه ، وأنظر بينهما : فأجلسهما معا ، ونظر بينهما بحضره المأمون غير أن كلامها قد علا علي العباس . فزجرها أحد الحجاب . ولكن المأمون قال له : دعها فان الحق أنطقها ، والباطل أخرسه . وأمر برد ضياعها إليها .

انظر : أبو الحسن الماوردى : الإحكام السلطانيه ... المرجع السابق . ص٨٤ - ١٥

أذا . . بهامها . بلوغ مآربها إلا باتباع سياسه الكتمان ، وتلك صفه لاتتوافر في الكثير من . . . بقدر توافرها في القاده بقدر نجاحهم في تحقيق أهداف الأجهزة التابعة لهم ، وكثيرا ما فشلت تنظيمات في تحقيق مآربها بسبب أن القائمين عليها لم يكونوا أمناء على أسرارها .

ومن هنا حرص رسول الله (ﷺ) على أن ينبه القاده - وغيرهم من الناس - إلى أهميه الكتمان ، وضروره حفظ أسرار العمل وخططه ، فقال : إستعينوا في قضاء حوائجكم بالكتمان . كما أنه أراد ان يحثهم علي صيانه أسرار الناس فقال : إذا حدث الرجل بالحديث ثم إلتفت فهو أمانه . وعلى هذا فان كل مايصل إلى علم القائد من أسرار المتعاملين معه بمناسبه وظيفته أو سببها ، هو أمانه عنده ، لايجوز له البوح بها إلا باذن صاحبه ، أو كان ينطوي على جريمه ، أو يمثل فعلا يخالف الشرع تصديقا لقوله (ﷺ) : المجالس بالأمانه إلا ثلاثه مجالس : سفك دم حرام ، أو فرج حرام ، أو إقتطاع مال بغير حق ، .

ولقد أوضح الخليفه المأمون خطورة إفشاء الأسرار فقال : أن الملوك تحتمل كل شيء إلا ثلاثه أشياء: القدح - أي القذف - في الملوك، وإفشاء الأسرار، والتعرض للحرم .

ونقرأ في وصيه العباس بن عبد المطلب لإبنه عبد الله بن عباس - رضي الله عنهم - قوله : يابني إني أرى أن أمير المؤمنين - عمر بن الخطاب - يستخليك ، ويستشيرك ، ويقدمك على الأكابر من أصحاب رسول الله (ﷺ) . وإني أوصيك بخلال أربع : لاتفشين له سرا ، ولايجربن عليك كذبا ، ولاتغتابن عنده أحدا ، ولا تطو عنه نصيحة .

- (د) الأمانه في المال :

من أجل ما يتصف به القائد الإسلامي هو أن يكون نعم الحفيظ على ما وكل إليه من أموال مملوكه للدوله أو لأحد أفرادها. فلا يغلل فيها، ولايختلسها، ولا يهمل في حفظها، فهو ملزم حيالها بقوله تعالى: إن الله يأمركم ان تؤدوا الأمانات إلى أهلها.).

ولايتوقف الإلتزام بحفظ المال عند هذا الحد ، وإنما ينبغى على الحاكم أو القائد إلا يقبل رشوه مقابل تسهيل التعدى على المال العام أو الإستيلاء عليه، لقوله تعالى : «ولا تأكلوا أموالكم بينكم بالباطل وتدلوا بها إلى الحكام لتأكلوا فريقا من أموال الناس بالإثم وأنتم تعلمون » .

ولاينبغى له أن يبرر لنفسه الرشوه بانها هديه ، ولايتبع فى هذا الشأن وساوس الشيطان ، وتزينه للرشوه بانها هديه، ذلك أن هدايا الأمراء ، كما قال الرسول (ﷺ) غلول . ولذا فانه لما قدمت إلى عمر بن عبد العزيز هديه ، أبى أن يقبلها ، فقيل له ان الرسول (ﷺ) كان يقبل الهديه. فرد قائلاً : إذا كان ذلك لرسول الله (ﷺ) هديه ، فهو لنا رشوه . وقد ثبت أيضا أن الرسول (ﷺ) لم يكن يقبل أى هديه إلا إذا أعطى صاحبها هديه تماثلها أو تفوقها قيمه .

وقد بلغ من حرص أبى بكر علي حفظ مال المسلمين ، ومرعاته لإمانته عليه ، انه رفض أن يأخذ أجرا علي خلافته من بيت مال المسلمين . فقد روى أنه عندما تم إستخلافه ذهب فى اليوم التالى إلى السوق ، وكان يحمل علي رقبته أثواب يرغب أن يتاجر بها . ولكن لقيه عمر بن الخطاب فقال له : أين تريد ياخليفه رسول الله؟. قال : السوق . قال : تصنع ماذا وقد وليت أمر المسلمين ؟. قال: فمن أين أطعم عيالى؟. قال له : إنطلق حتى نفرض لك شيئا جزاء تفرغك للخلافه .

والصديق ذاته ، وبنفس الحرص علي هذا المال ، وتقديرا لعظم المسئوليه عنه ، لما إحتضر قال: لإبنته أم المؤمنين عائشه – رضى الله عنها – يابنيه ، إنا ولينا أمر المسلمين ، فلم نأخذ لنا دينارا ولادرهما ، ولكننا أكلنا من جريش طعامهم فى بطوننا ، ولبسنا من خشن ثيابهم على ظهورنا ، وانه لم يبق عندنا من فيء المسلمين قليل ولاكثير إلا هذا العبد الحبشى ، وهذا البعير الناضح ، وجرد هذه القطيفه . فإذا مت فأبعثى بها إلى عمر .

وهذا الخليفه الثانى يبلغ فى حرصه لمال الدوله ورعايته إياه مبلغا يجب أن يقتدى به فى الإتباع كل قائد أو حاكم. فقد تعددت سبل حفظه له ، وحرصه عليه، سواء من ناحيته وأهله ، أم من ناحيه عماله وولاته .

فأما عنه فانه لم يستحل من هذا المال إلا مقابل قيامه بأعباء الخلافه ، وبدل تفرغه لشئون المسلمين، وهو كما قال لأصحابه : يحل لي حلتان : حله في الشتاء وحله في القيظ ، وما أحج عليه وأعتمر ، وقوتي وقوت أهلي كقوت رجل من قريش ليس بأغناهم ولا بأفقرهم ، ثم أنا بعد ذلك رجل من المسلمين يصيبني ما أصابهم [1] .

ويعلن الشيخ العمري حقيقه وضع القائد من أموال الدوله بقوله : إني إنزلت نفسي من مال الله منزله مال اليتيم ، إن إستغنيت إستعففت ، وإن إفتقرت أكلت بالمعروف . فإن إيسرت قضيت ! .. ولا يحل لي من هذا المال إلا ما كنت أكلا من صلب مالي [2] .

ويريد الأمام أن يؤكد علي ان مايأخذه من مال الدوله إنما هو نفقه علتها الحاجه، بحيث إذا أغناه الله لاحق له فيها ، بل عليه ان يرد ما أخذه باعتباره دينا عليه . ويضرب المثل في القدوه في ذاك المشهد الرائع للقدوه في حفظ مال الدوله . ذلك أنه حين حضرته الوفاه ، قال لإبنه عبد الله : إحصي ما في ذمتي لبيت المال . فلما أحصاه عبد الله وجده سته وثمانين ألف درهم . فقال له عمر : بع وفاء بها أموال عمر، فان وفت ، فان لم يكف فسل بني عدي - القبيله التي ينتسب إليها عمر - فان لم يكف فمن مال قريش ولا تعدهم إلي غيرهم . وقبل أن يدفن عمر كان إبنه عبد الله قد أحضر أهل الشورى من المهاجرين وعددا من الأنصار وأشهدهم على نفسه بتحمله دين إبيه قبل بيت المال . ولم يمض علي دفن عمر جمعه حتى حمل عبد الله المال إلى الخليفه عثمان بن عفان أمام شهود يشهدون علي البراءه من الدين [3] .

وبين بدايه خلافته ووفاته كان حديث هذا الشيخ في حفظ مال الدوله عجبا . فقد حدث أن مرض يوما فوصف له العسل علاجا ، فرفض أن يتناوله من بيت المال إلا بعد أن يستأذن المسلمين . فصعد المنبر وإستأذن المسلمين في قربه صغيره من العسل قائلاً : إن أذنتم لي فيها أخذتها ، وإلا فانها علي حرام [4] .

---

(1) ابن جرير الطبري : تاريخ الطبري ... الجزء الثالث . المرجع السابق . ص٦١٦ .
(٢) محمد بن سعد : الطبقات الكبرى ... الجزء الثالث . المرجع السابق . ص١٩٨ .
(٣) محمد بن سعد : الطبقات الكبرى ... الجزء الثالث .. المرجع السابق . ص٢٦٠ .
(٤) محمد بن سعد : الطبقات الكبرى ... الجزء الثالث . المرجع السابق . ص١٩٧ .

ولما إستشعر الفاروق - رضى الله عنه - نزوع إبنه عاصم إلى عطائه، ورغبته في ان يحصل علي نفقه من تلك التى ينفقها عمر من مال المسلمين عنفه عمر ونهاه عن ذلك؛ ثم قال له : يكفيك إنى قد انفقت عليك شهراً .. فاذهب واستعن بمال لى، بعه وشارك أحد من تجار قومك فى تجارته، وأكسب ما تنفقه علي نفسك وأهلك .. وأياك ان تمد بصرك فتطمع فى شيء من مال المسلمين، فما كان هذا المال يحل لى قبل خلافتى، إلا بحقه .. وهو الآن أشد حرمه علي، لانه قد أصبح أمانتى [١] .

وقد جاء إليه أحد أقاربه يطلب منه ان يمنحه عطاء من بيت المال . فغضب بشده ونهره قائلا : أ أردت ياهذا ان ألقى الله ملكا خائنا [٢] .

ويحضر إليه إبنه عبد الله ذات يوم يشكر إليه ان سياسه التقشف التى فرضها عليهم قد أصابت إبنته بالوهن والهزل . ولكن عمر يحسم الأمر، ويقول لإبنه : ان تلك مسئوليته هو، وليست مسئوليه بيت مال المسلمين [٣] .

لم يقتصر منهج الفاروق فى حمايه مال الدوله علي ماطبقه على نفسه وأهله، وإنما أعتبر انه جزء من واجبه فى حفظ هذا المال تطبيق هذا المنهج العادل على ولاته وعماله . لذا فقد إستن سنه إحصاء أموالهم الخاصه عند إختيارهم للولايه، ثم إحصائها مرة أخرى وإعاده تقديرها حينا بعد حين، وعندما يجدها تتضاعف لدى بعضهم فانه يشاطرهم فيها، أى أنه يترك لهم ماكان يملكون قبل توليهم ولاياتهم، ويصادر لصالح بيت المال القدر الزائد . ولكى يحسن هذه الرقابه كان يأمر ولاته بألا يدخلوا المدينه ليلا، وإنما يفرض عليهم دخولها نهاراً حتى يتمكن من رؤيه ما يحملونه معهم حال عودتهم إليها .

ولقد طبق عمر هذه السياسه علي كبار الصحابه . ذلك أنه يروى أن أبا هريره - رضى الله عنه - لما قدم المدينه من البحرين وكان واليا عليها قال له عمر : ياعدو الله وعدو كتابه أسرقت مال الله ؟. فقال ابو هريره : لست بعدو الله ولا عدو كتابه .

(١) محمد بن سعد الطبقات الكبرى الجزء الثالث المرجع السابق ص١٩٨ .
(٢) محمد بن سعد الطبقات الكبرى الجزء الثالث المرجع السابق ص٢١ .
(٣) محمد بن سعد الطبقات الكبرى الجزء الثالث المرجع السابق ص١٩٨ .

ولكنى عدو من عاداهما ، ولم أسرق مال الله ! قال عمر : فمن أين أجتمعت لك عشره آلاف درهم ؟!. فقال أبو هريره : خيلى تناسلت ، وعطائى تلاحقت ، وسهامى تلاحقت. ولكن عمر لم يقبل حجه ابى هريره ، وقال له : قد حسبت لك رزقك ، ومؤنتك. وهذا فضل فأده ، وأمر بمصادره العشره آلاف درهم لبيت المال . فقال أبو هريره : لقد إحتسبتها عند الله [1] .

ولقد إتبع عمر تلك السياسه حتى مع سعد بن أبى وقاص .وهو من هو ، فهو خال رسول الله (ﷺ) ، وصاحب معركة القادسيه الخالده ، والفتوحات الإسلاميه الرائعه ، وأحد العشره المبشرين بالجنه ، ولكن كل هذا لم يشفع له عند عمر ، ولم يمنعه من ان يشاطره نصف ماله بعد أن ترك الولايه [2] .

ومع فاتح مصر عمرو بن العاص كانت للفاروق وقفه حاسمه تنم عن سياسته الصارمه فى حمايه أموال الدوله ، ومحاربه كل شبهه لإستغلال النفوذ فى جمع الأموال حتى لو كان بغير قصد . فقد أرسل عمر إلى عمرو بن العاص كتابا جاء فيه : **سلام عليك ، فانه بلغنى أنه فشت لك فاشيه من خيل وأبل وغنم وبقر وعبيد . وعهدى بك قبل ذلك ألا مال لك . فاكتب إلى من أين لك هذا ، ولاتكتمه ..**

فرد عليه عمرو بن العاص يبرر هذه الثروه بقوله .. **إنى أعلم أمير المؤمنين إنى بارض السعر فيه رخيص ، وإنى أعالج من الحرفه والزراعه ما يعالج أهله ، وفى رزق أمير المؤمنين سعه . والله لو رأيت خيانتك حلالا ماخنتك ، فاقصر أيها الرجل ، فان لنا أحسابا هى خير من العمل لك ، ان رجعنا إليها عشنا ..**

فكتب إليه عمر يقول : .. فإنى والله ما أنا من أساطيرك التى تسطر ، ونسقك الكلام فى غير مرجع ، لايغنى عنك أن تزكى نفسك ، وقد بعثت إليك محمد بن مسلمه فشاطره مالك . **فانكم إيها الرهط الأمراء جلستم على عيون المال لم يزعكم عذر ، تجمعون لإبنائكم ، وتمهدون لأنفسكم . أما إنكم تجمعون العار ، وتورثون النار ، .. السلام .**

---

(1) *ابو عبيد القاسم بن سلام : الاموال . القاهره . المكتبه التجاريه . ص٢٨١ - ٢٨٢ .*

(2) *ابن جرير الطبرى : تاريخ الطبرى ... الجزء الرابع ... المرجع السابق . ص٢٠ .*

ويقوم محمد مسلمه من ساعته بكتاب أمير المؤمنين إلى عمرو بن العاص في مصر ، ويدخل عليه ، ويقوم باحصاء ماله، ثم يشاطره إياه ، لدرجة انه قد بقيت نعلاه فأبى بن مسلمه إلا أن يتقاسماها ، فأخذ إحداهما ، وترك له الآخرى[1] .

ويضرب الإمام علي - كرم الله وجهه - أيضا مثلا لمبلغ حرص القياده علي أموال الدوله ، فقد كان يحاسب أيام خلافته عماله وولاته حفظا لها حسابا بالغ الشده لم تحل دونه قرابه أو نسب أو سبق في الإسلام . وندع ابن الأثير يروى لنا هذا المشهد التاريخي الرائع لموقف الإمام من ابن عمه عبد الله بن عباس - رضى الله عنه - عامله علي البصره ، الذى لم تمنعه من شده محاسبه الإمام له قرابته وعظم قدره ومكانته الدينيه ، وقرابته لرسول الله (ﷺ) . يروى إبن الأثير في كتابه الكامل في التاريخ أن أحدا من الناس وشى بابن عباس ، واتهمه في ذمته عند الإمام علي ، فما كان من الإمام إلا أن أرسل علي الفور إلى ابن عباس كتابا بتلك الوشايه دون أن يخبره بمصدرها ، ورد ابن عباس برساله قال فيها : .. أما بعد فان الذى بلغك باطل ، وانى لما تحت يدى من أموال المسلمين لضابط له وحافظ ، فلا تصدق الظنين .. والسلام .

ويكتب الإمام إليه يقول : .. أما بعد فأعلمني ما أخذت من الجزيه ، ومن أين أخذت ، وفيما وضعت ما أخذته ..). ويجيبه ابن عباس بقوله : .. لقد فهمت تعظيمك مرزاه ما بلغك إنى رزئته من أهل هذه البلاد ، فابعث إلى عملك من أحببت فإني ظاعن عنه . و علي الفور إستقال بن عباس من عمله[2] .

المبحث الثالث

طرق إختيار القاده الإداريين

- تتعدد طرق وأساليب إختيار القاده الإداريين من دوله لأخرى تبعا لفلسفه النظام القائم بها ، بل انها من هذه الزاويه تتنوع داخل الدوله الواحده من وقت

---

(١) ابو عمر أحمد بن عبد ربه القرطبي : العقد الفريد. القاهرة . المطبعه الازهريه. ١٩٢٨ .الجزء الأول . ص١٩٧ .

(٢) عز الدين ابو الحسن ابن الاثير : الكامل في التاريخ . القاهره . دار التحرير . الجزء الثالث . ص١٩٦ .

لآخر. وإذا كانت تلك حال الأنظمه الوضعيه في الإختيار ، فان للشريعه الإسلاميه موقفا متميزا من تلك المسأله. لذا يجدر بنا أن نعرض لأساليب إختيار القاده في الأنظمه الوضعيه، ثم نعقب بدراسه المنهج الإسلامي في إختيار القاده والولاه ، وذلك وفقا للتقسيم التالي :

١ - أساليب إختيار القاده في الأنظمه الوضعيه .

٢ - المنهج الإسلامي في إختيار القاده والولاه .

المطلب الأول

أساليب إختيار القاده في الأنظمه الوضعيه.

- تعرف الدول بإختلاف أفكارها السياسيه أربعه أنظمه لإختيار القاده الإداريين. ولكن هذا لايعني أن أي دوله من تلك الدول لايمكن لها أن تتبع في الإختيار إلا أسلوبا واحدا فحسب ، ذلك أنه يجوز للدوله الواحده ان تجمع في هذا الشأن بين أكثر من أسلوب تبعا للنظام السياسي السائد بها . وتلك الأساليب الأربعه هي :-

١ - نظام الإختيار السياسي المطلق .

٢ - أسلوب المركز الإجتماعي .

٣ - نظام الإنتخاب .

٤ - أسلوب المسابقات .

الفرع الأول

الإختيار السياسي المطلق.

- تجمع هذه الطريقة من طرق إختيار القاده بين الأصالة والمعاصرة . فهي من ناحية من أقدم أساليب الإختيار في هذا الشأن، وهي من ناحية أخرى من أكثرها إستخداما في الوقت الراهن؛ ذلك لأن الإعتبارات السياسية التي تقوم عليها تجدد الإلتجاء إليها تباعا، وللوقوف على ذلك نعرض لتلك الطريقة على النحو التالي :

- (أ) مضمون الإختيار السياسي المطلق :

تقوم هذه الطريقة أساسا على الإعتراف للقيادة السياسية في الدولة بسلطة

مطلقة فى إختيار القادة الإداريين ونعنى هنا بالسلطة المطلقة أن القائد السياسى - ملكا كان أم رئيسا - لا يتقيد فى الإختيار بشروط أو ضوابط معنية . وتطبيقا لتلك الطريقة يقوم الحاكم بإختيار كبار القادة الإداريين فى مختلف المنظمات الإدارية من بين أولئك الذين يثق هو فى قدراتهم ، أو يختار الحزب الحاكم أنصاره ومؤيديه لشغل الوظائف والمناصب القيادية . .

ومنطق هذه الطريقة أن المناصب القيادية لاسيما العليا تعد بمثابة غنيمه تخضع فى توزيعها لإعتبارات سياسيه تقتضى ألا يحصل عليها إلا من يحظى بتأييد الحاكم أو من يؤيد الحزب الفائز فى الإنتخابات . وهذا وضع يرتد بأصوله إلى الولايات المتحدة الأمريكية حيث كانت الوظائف القيادية تعد غنيمة وذلك خلال القرن التاسع عشر . وإذا كان هذا النظام قد تراجع منذ عام ١٨٨٣ وحل محله فى الإختيار نظام الجداره ، إلا أن نظام الإختيار المطلق الذى يخضع لأهواء الحاكم والإعتبارات السياسية لازال مطبقا حتى الآن بالنسبة للمناصب القيادية العليا حيث يتمتع الرئيس الأمريكى بسلطة واسعة فى إختيار الوزراء ، وكبار معاونيه من الإداريين . [1] .

وذات الطريقة أيضا تطبق فى إنجلترا حيث أن لرئيس الوزراء الحرية الكاملة فى إختيار الوزراء من بين أنصار حزبه ومؤيده من السياسيين . والوضع نفسه يطبق فى فرنسا ، ذلك أنه وفقا لدستور ١٩٥٨ يعين رئيس الجمهورية الوزير الأول والوزراء ، كما أنه بمعاونة الحكومة ، ووفقا لمرسوم ٢١ مارس ١٩٥٩ ، يقوم باختيار وتعيين السفراء ، والمحافظين ، ومديرى الجامعات ، ومديرى الإدارات فى الإدارة المركزية [2] .

ويتبع ذات الأسلوب فى الإختيار فى مصر ، ذلك أن الدستور قد إعترف لرئيس الجمهورية بالسلطة المطلقة فى إختيار نائبة (المادة ١٣٦) ، وأيضا فى تعيين وإعفاء رئيس الوزراء ونوابه والوزراء ونوابهم من مناصبهم (المادة ١٤١) ، تعيين وإعفاء

---

(1) *DEBBASCH (ch.) : Science administrative. Paris. Dalloz. 3ème Ed. p.471-472 .*

(2) *أ.د محمد رفعت عبد الوهاب :الإدارة العامة ... المرجع السابق. ص.٢٩٠ .*

كبار الموظفين المدنيين العسكريين ، والممثلين السياسيين (المادة ١٤٣) ... تعترف المادة ١٦ من القانون رقم ٤٧ لسنه ١٩٧٨ بشأن الموظفين المدنيين في الد... لرئيس الجمهورية بسلطة التعيين في الوظائف القيادية العليا ، مثل السفراء ، والمحافظين ، ورؤساء الجامعات ..[٢] .

- (ب) تقدير نظام الإختيار السياسي المطلق :

لا جرم أن لهذه الطريقة جانبا من الأهمية يتمثل في أنها تحقق الإنسجام الفكرى فى قيادة الدولة بين الحاكم وطائفة القادة الإداريين فى المناصب العليا ، وأولئك الذين يكونون بمثابه يده فى تنفيذ سياسته، وتطبيق منهجه فى إدارة الدولة، الأمر الذى لايؤدى إلى تنازعهم فى الإدارة على نحو تكون معه العواقب وخيمه على البلاد . هذا إلى أن إختيار الحزب الحاكم لمعاونيه وأنصاره ، وهم من ذات نسيجه المذهبي والسياسي ، يساعده على حسن تطبق برنامجه الذى لأجله حقق له الشعب الفوز فى الإنتخابات على منافسيه .

تاره أخرى نعود فنقول إن مقتضى إعمال الأصول البرلمانية تستوجب الأخذ بهذه الطريقة فى الإختيار لحدما ؛ ذلك أن الحكومة فى النظم البرلمانية مسئوله أمام الشعب مسئولية كاملة عن الإخفاق فى تحقيق مصالح الشعب ، والإنحراف فى تطبيق سياستها[٣] . وهذه المسئوليه تتطلب ضرورة أن تترك لها حرية إختيار أولئك الذين يشاركونها فى التقرير ، ويتعاونون معها فى التنفيذ .

وتتفق هذه الطريقة أيضا ولحدما مع الإعتبارات الديمقراطية ؛ ذلك أن الشعب وقد إختار فى إنتخابات حره الحزب الفائز ليحقق من خلال برنامجه مصالحه ، وهذا يعنى إن جمهور الناخبين قد ارتضو الحزب وسياسته ، ورضوا عند إتجاهه وفلسفته

---

(١) انظر فى ذلك أ.د. محسن خليل : النظام الدستورى المصرى . اسكندرية . دار المطبوعات الجامعيه. ١٩٩٤. ص٤٠٠ .

(٢) انظر فى هذا الشأن أستاذنا الدكتور مصطفى أبو زيد فهمى : وسائل الإداره العامة . اسكندرية . دار المطبوعات الجامعية . ١٩٩٤ . ص٦٣ .

(٣) انظر : أ.د. إبراهيم شيحا : القانون الدستورى والنظم السياسية . بيروت . الدار الجامعية . ١٩٩٤ . الجزء الأول .ص٤٥٤ ومابعدها .

القيادية ، فإن هذا يعنى أن الشعب يؤيد أن يتولى القيادة أنصار هذا الحزب ومن يعتنق من رجال السياسة مذهبه، ويرتضى منهجه لذا فإن الحزب حين يختار أنصاره لتلك المناصب، فأنه فى ذلك يكون قد عبر عن إرادة الشعب الذى أولاه ثقته، ومنحه تأيده .

بيد أن تلك المناقب لا تخفى ما لتلك الطريقة من مثالب . فهى من ناحية تعطى الحاكم سلطه مطلقة فى الإختيار، أى سلطة بلا ضوابط موضوعية أو إجرائية . والسلطة المطلقة كما يقول الفقه الدستورى مفسده ، بل أنها تحمل كل دواعى إساءه إستعمالها . وهذا وضع فى مجال الإدارة جد خطير ؛ لأنه يعجزها عن القيام برسالتها فى تنفيذ الأهداف العامة .

ومن ناحية أخرى إذا كان الإختيار المطلق يصلح لتعيين القيادات العليا السياسية ، فأنه لا يصلح بهذه الصورة لإختيار القيادات الإدارية غير السياسية ؛ لان هذه الأخيرة تحتاج إلى قدر بالغ من المؤهلات العلمية والخبرات الفنية [1] . وهذه إعتبارات لايصلح معها الإختيار تبعا لفلسفة إيثار أهل الثقة على أهل الكفاءة والخبرة على الإطلاق وإلا ستصاب مختلف القطاعات الإدارية بالشلل فى أداء دورها .

وأخيرا إذا كنا لا ننكر أن تعتمد هذه الطريقة على الولاء السياسى فى الإختيار، وأن ما ننكره حقا ما تؤدى إليه على إطلاقها من قيام الإختيار على العلاقات الشخصية مهما كانت كفاءه الشخص ذاته ، وهذا وضع يؤدى إلى خلل وفساد الجهاز الإدارى ، ويقتل الروح الديمقراطية فى إدارة الدولة[2] . وهذا ما أكدته التجربة المصرية فقد مر ببلادنا عهد كانت أعلى المناصب القيادية لا يصل إليها إلا أهل الثقة ، وبعد تدخل وسطاء فمن يحظون بثقة القيادات العليا ، أو تربطهم بها قرابة أو نسب أوصداقه .. وهذا وضع كانت لها آثاره الخطيرة على البلاد، جعل الفقه يعتبر هذه الطريقة مظهرا من مظاهر نظام الحكم المطلق [3] .

---

(١) انظر : د. خميس اسماعيل : القيادة الإداريه المرجع السابق . ص٦١ .

(٢) أ.د. أحمد رسلان : الإدارة العامه .. المرجع السابق ص١٩٨ .

(٣) أ.د. سليمان الطماوى : مبادىء علم الإدارة العامة القاهرة . دار الفكر العربى . الطبعة السابعة . ص١٦٥ .

الفرع الثانى

الإختيار وفقا للمركز الإجتماعى

– تعتبر هذه الطريقة على حد تعبير البعض طريقة إرستقراطية فى إختيار القادة الإداريين[1] . ولكن كيف ذلك ؟. هذا ما نعرفه من خلال التعرض لمضمون هذه الطريقة ، وبيان مزاياها وعيوبها .

– (أ) مضمون الإختيار وفقا للمركز الإجتماعى :

تؤسس هذه الطريقة إختيار القادة الإداريين على إعتبارات متعلقه بالطبقة الإجتماعية التى ينتمى إليها الشخص المختار . فهى تعتد فى الإختيار بالنسب ، أو الأصل أو الأسرة ، أو الثروه ، أو غيرها من الإعتبارات التى تعلى من شأن الفرد ، وتزيد قدره من الناحية الإجتماعية .

وهذه الطريقة تعتبر أثرا من أثار العصور القديمه التى كان فيها مناط تولى القيادة الفئة الإجتماعية التى ينتمى إليها الشخص أياكانت قدراته الفنيه أوخبراته العمليه . وآية ذلك أنها كانت طريقه متبعه فى مصر الفرعونية حيث كان الفراعنة يقصرون التعيين فى الوظائف القيادية على طائفة الأمراء والنبلاء[2] .

ولكن هذا لا يعنى أن تلك الطريقة قد إختفت من عالم الإدارة المعاصر فى الإختيار القيادى ، فلا زالت لها فى الوقت الحالى تطبيقات فى إنجلترا وفرنسا لاسيما بالنسبة لبعض الوظائف التى تحتاج إلى خبرات علمية خاصه ، أو تتطلب مظاهر إجتماعية معينه تستلزم الإتفاق عليها مثل وظائف السلك الدبلوماسى والقضاء[3] . هذا إلى أنه إذا كان نطاق الإلتجاء الى هذه الطريقة قد ضاق لحد كبير إلا أنها تتخذ أساسا للإختيار فى الدول التى لم تنل حظا وافيا من التقدم والعلم .

---

(١) أ.د. سليمان الطماوى : مبادىء علم الإداره العامه ... المرجع السابق . ص١٦٦ .

(٢) أ.د إبراهيم شيحا : اصول الإداره العامه ... المرجع السابق . ص٣٢٨ .

(٣) أ.د. عبد الغنى بسيونى : اصول علم الإداره العامه .. المرجع السابق . ص٣٣٦ .

- (ب) تقييم الإختيار تبعا للمركز الإجتماعى :

أن إختيار القادة تبعا لوضعهم الإجتماعى أن كانت له فائدة أو أهمية فان هذا كان فى الماضى حيث لم يكن التعليم منتشرا ، وكان من النادر إيجاد الأشخاص المؤهلين لتولى المناصب العليا. فقد فرضت ظروف تلك العهود الغابرة قصر الإختيار على فئات معينه ، هى تلك التى كانت تملك من المال والوقت ما يمكنها من أن تنل حظها من التعليم ، ونصيبها من الخبرة . وهذا كان مدعاه لتفردها وتميزها عن غيرها من طبقات المجتمع . ولذلك كان طبيعيا حين تحتاج الدوله إلى كوادر إدارية أن يقع الإختيار على أفراد تلك الطبقة دون غيرها .

ولكن هذا الإسلوب فى الإختيار قد فقد كل أهميتة بعد أن صار التعليم ظاهرة عامه ، ولم يصبح حكرا على فئة دون آخرى ، كما صارت مجالات تعلم الخبرة الإدارية وتنمية الملكات القيادية متاحه بشكل بالغ الإنتشار.

ومن ناحية اخرى إن تطبيق هذا الإسلوب فى الوقت الحالى بعد أن تغلغت المبادىء الإجتماعية فى كفالة حقوق الإنسان داخل كل الأنظمة القانونية غدا متعارضا مع مبدأ من أهم المبادىء الإجتماعية الدستورية وهو مبدأ المساواة أمام القانون ذلك الذى يعد من أهم مقتضياته ضرورة المساواة بين الأفرادفى تولى الوظائف العامه، ومنها المناصب القيادية دون تمييز بينهم بسبب الأصل الإجتماعى أو الثروة أو غير ذلك[1] .

وأخيرا أن هذه الطريقة فى الإختيار لا تتفق مع طبيعة الإدارة العامه بإعتبارها علما وفنا فى ذات الوقت. وهذا يستلزم ضرورة أن يكون القائد الإدارى مؤهلا علميا ، ولديه قدرات وملكات شخصيه تمكنه من القيام بمهام القيادة على خير وجه. ومن ثم فان الإختيار تبعا للمركز الإجتماعى وهو لايعتد بذلك؛ لأنه يحل المركز الإجتماعى محل الخبرة والمقدرة الفنيه، لايتفق بأى حال من الأحوال مع المبادئ والأصول العلمية للإدارة العامه [2] .

(١) انظر فى تأصيل هذا المبدأ وحمايته الدستوريه : استاذنا الدكتور مصطفى أبو زيد فهمى : النظام الدستورى المصرى - اسكندرية . دار المطبوعات الجامعية . ١٩٩٣. ص١٠٨.

(٢) أ.د. عبد الغنى بسيونى : اصول علم الإداره العامه ... المرجع السابق . ص٣٣٦ .

الفرع الثالث

الإختيار وفقا لنظام المسابقات

- يعتبر هذا الإسلوب فى إختيار القادة الإداريين من أكثر الأنظمة ذيوعا وإنشارا بالنسبه لطرق إختيار القادة الأخرى . ولكى نقف على حقيقة هذا الأسلوب ، وتدرك مدى أهميته نعرض بداية لمضمونه ، ثم نتناول بالبيان مزاياه وعيوبه .

- (أ) معنى الإختيار بالمسابقة :

يعنى هذا الإسلوب أنه لا يتقلد المناصب القيادية إلا أولئك الذين إجتازوا الإمتحان الذى تعده الإدارة لهذا الشأن . وهذا الإمتحان من حيث طبيعته قد يكون شفويا أو تحريرا أو هما معا. وهو من حيث الجهه القائمة عليه ينبغى أن يتولى الإشراف عليه لجنه مستقله تماما عن السلطه الإدارية التى تقوم بالتعيين. وهذه الأخيرة تكون ملزمه بتعيين أولئك الذين إجتازوا الأمتحان تبعا لما قررته اللجنه القائمه عليه دون أى تعديل[1] .

وهذا النظام فى حد ذاته لا يكفى بالنسبة لبعض الدول التى تأخذ به كإنجلترا وفرنسا للتعيين مباشرة فى الوظائف القيادية ، وإنما تقرن به نظام الإعداد والتدريب على الأعمال الإدارية والسياسية . غير أنه يوجد إختلاف فى أسبقية المسابقة أو التدريب فى كلتا الدولتين ، ذلك أن المسابقه فى إنجلترا تسبق التدريب ، بينما فى فرنسا يكون التدريب لا حقا لها . ونعرض لذلك بشىء من التفصيل :

(۱) أسبقيه التدريب على المسابقة (الوضع فى إنجلترا) : تتبع إنجلترا نظاما خاصا لتقليد الوظائف القيادية يتمثل فى التأهيل الجامعى لمن يكون لهم حق تولى تلك الوظائف . وهذا التأهيل يتجلى فى قصر هذه الوظائف على خريجى جامعتين فقط هما جامعة اكسفورد ، وجامعة كامبريدج . والدراسة فى تلك الجامعتين على نوعين : دراسة نظرية تتعلق بأصول الإدارة والإقتصاد والإحصاء والمحاسبة . ودراسة عملية تتمثل فى التعرض للمشكلات الإدارية العملية ، وكيفية حلها ، وذلك من خلال

(۱) DEBBASCH (ch.) : op.cit. p.474 .

التدريب والعمل فى مختلف الإدارات الحكومية مدة الدراسة . وبعد إنتهاء تلك المدة واجتياز الإمتحان الجامعى ، تجرى مسابقة بين الخرجين الناجحين يتم على أثرها إختيار الناجحين فيها لتولى المناصب القيادية [1] .

(٢) التدريب اللاحق على المسابقة (الوضع فى فرنسا) : تقوم المدرسة الوطنيه للإدارة فى فرنسا باختيار القادة الإداريين - أنشأت عام ١٩٤٥ - وذلك بأن تجرى بداية مسابقة يتقدم لها الشباب من خريجى الجامعة الذين لم يتم تعيينهم فى الوظائف الحكوميه ، كما يتقدم لها أيضا من الموظفين من لديه الرغبة فى تولى منصب قيادى. مع مراعاة أن الفئة الأولى تجرى لها مسابقة تختلف عن تلك التى تجرى للفئة الثانية . ومدة الدراسة فى تلك المدرسة ٢٨ شهرا . وتنقسم الدراسة أيضا إلى قسمين : قسم نظرى : يدرس فيه الطالب أصول الإدارة العامة ، والإقتصاد ، والسياسة الدولية والإجتماع ، فضلا عن إدارة المشروعات والمحاسبة ، والاحصاء . أما القسم الأخر فهو عملى . ويتم من خلاله تدريب الطلاب على الأعمال القيادية بإرسالهم إلى مختلف الأقاليم الفرنسية لمساعدة العمد والمحافظين فيما يقومون به من أعمال . وبعد إتمام الدراسة يعقد إمتحان التخرج من يجتازه تقوم الدوله بتعينه تبعا لرغبته ، إما فى مجلس الدولة أو فى السلك الدبلوماسى أو فى محكمة المحاسبات أو فى غير ذلك من الوظائف القيادية فى إدارات الدولة العليا[2] .

[illegible] - تقدير الإختيار بنظام المسابقة :

[illegible] هذا الإسلوب ويحق من أفضل الأنظمة التى يمكن أن تتبع فى إختيار القادة [illegible] ذلك لأنه من ناحيه يتفادى فى تطبيقه [illegible] الطرق السابقة فى [illegible] أنه من ناحية أخرى يجمع فى الإختيار بين المؤهلات اللازمه فى [illegible] التأهيل القيادى ، والمعرفة العلميه ، أى أنه يجمع بين الخبرة الإدارية

---

(١) أنظر : د. محمد رفعت . الإدارة العامة . المرجع السابق ص٢٩٦ .
[illegible] القيادة الإداريه ... المرجع السابق ص٦٦ وما بعدها .
(٢) DEBBASCH (ch.) : op cit p.478 .
[illegible] د. محمد رفعت . الإدارة العامة المرجع السابق . ص [illegible] وما بعدها

وبين الدراسة العلمية النظرية . ومن ثم يحقق مقتضيات الإدارة الحديثه ، تلك التى تجمع بين الخبرة والدراسة ، أى بين الإعداد التأهيلى والإعداد العلمى .

وفضلا عن أن هذا الإسلوب يحقق إعتبارات الإدارة الحديثه فى الإختيار ، فأنه يتفق تماما مع الأصول الديمقراطية : لأنه يحقق فى الإختيار مبدأ تكافئ الفرص ، ويقيم المساواه بين المتقدمين ، فيكون فى نهاية الأمر الإختيار للإصلح والأجدر بالقيادة .

غير أن هذا الإسلوب رغم أهميته إلا أنه كان عرضه للنقد ، فقد قيل بأنه لا يسمح إلا بنجاح المرشحين الذين يتمتعون بذاكرة قوية مليئة بالمعلومات ، أما أولئك الذين تكون ذاكرتهم ضعيفة ، فبالرغم مما قد يكون لديهم من ملكات خاصة ، وبالرغم من أنهم قد يكونوا مؤهلين للعمل القيادى ، إلا أن هذا النظام بمختلف طرائقه لن يمكنهم على هذا النحو من الوصول إلى المنصب القيادى .

ويرد البعض على هذا النقد بقوله : أنه لا يعيب إسلوب المسابقات ذاته ، وإنما يعيب طريقه إجرائها . ومن ثم يمكن تفادى هذا النقد عن طريق إختيار إسلوب فعال يجمع بين الطابع الشفهى ، وإسلوب المناقشة إلى جانب الطابع التحريرى . وهذا بالإضافة إلى وجوب الإهتمام بإختيار موضوعات الإختيار ذاته [1] .

ومن ناحية أخرى ينتقد البعض الأخر هذا الإسلوب فى إختيار القادة على أساس أن مجرد إجتياز مسابقة أو إختيار لا يعتبر دليلا كافيا على الصلاحية التامه لشغل هذه الوظائف القيادية الهامة [2] .

الفرع الرابع

نظام إختيار القادة بالإنتخاب

- يتفق إسلوب إختيار القادة بالإنتخاب مع طريقة إختيارهم بالمسابقه فى إتصاف كل منهما بالطبيعه الديمقراطية. غير أن عيوب نظام الإختيار بالإنتخاب

(١) أ.د. محمد رفعت : *الإداره العامة ... المرجع السابق* . ص٢٩٤ .

(٢) أ.د. ماجد الحلو : *علم الإداره العامة . المرجع السابق* . ص١٥٨ .

المتعددة قد جعلته محدود التطبيق فى الأنظمة الإداريه . وحتى يمكن إدراك ذلك كله نحدد بداية المقصود بهذا النظام ، ثم نعرض ثانية للإنتقادات التى وجهت إليه ، وحدت من نطاق تطبيقه .

- (أ) مضمون إختيار القادة بالإنتخاب :

تعتمد هذه الطريقة فى الإختيار على إنتخاب الشعب للقادة الإداريين من بين عده مرشحين للمناصب القيادية . وتعد تلك الطريقة من أقدم طرق إختيار القادة . فقد كان يتم إختيار قادة الجيش ، والوحدات الإدارية وأعضاء المجالس النيابيه بالإنتخاب كترجمه لحق الشعب فى إدارة شئونه بنفسه ، وذلك فى المدن اليونانية القديمة لاسيما مدينة اثينا منذ القرن الخامس قبل الميلاد[1] .

ومن ناحيه أخرى أن تلك الطريقه لازالت أيضا متبعه فى إختيار القاده فى الدول الإشتراكيه مثل روسيا حيث يلجأ فيها إلى هذه الطريقه لإختيار رجال القضاء ، وقيادات الحكم المحلى . كذلك تطبق ذات الطريقه فى الولايات المتحدة الأمريكية حيث تعتمد عليها حكومات تلك الولايات فى تعيين موظفى المناصب الإداريه المختلفة[2] .

وفى مصر كانت هذه الطريقة تجد تطبيقا لها فى إختيار العمد والمشايخ ، وايضا فى إختيار عمداء الكليات ، حيث كان يتم إختيار عميد الكليه بالإنتخاب من بين الأساتذه ، ولكن قانون تنظيم الجامعات الجديد رقم ١٤٤ لسنة ١٩٩٤ عدل عن الأخذ بتلك الطريقة ، وأعتنق نظام تعيين العمداء الذى وفقا له يتم تعين العميد بقرار من رئيس الجامعه من بين أقدم الأساتذه من أعضاء هيئة التدريس .

- (ب) تقدير الإختيار بالإنتخاب :

على الرغم من ديمقراطية هذه الطريقه فى إختيار القاده ، وعلى قدر ما قد يبدو لها من أهميه ضمان ولاء القاده للشعب بمختلف طوائفه وفئاته ، مثله فى ذلك كمثل النائب البرلمانى ، إلا أن عيوبها عديده لدرجة تجعلها عاجزه عن أن تحقق تلك المزايا فى

(١) أ.د. إبراهيم شيحا : اصول الإداره العامه ... المرجع السابق . ص٣٣٠ .

(٢) أ.د. سليمان الطماوى : مبادىء علم الإداره العامه ... المرجع السابق . ص١٦٧ .

التطبيق ، وتؤكد من ناحيه أخرى عدم صلاحيتها لحد كبير لإختيار القاده .

فمن ناحيه أن هذه الطريقه إذا كانت تصلح لإختيار القاده السياسين كرئيس الجمهوريه مثلا ، فإنها لاتصلح مطلقا لإختيار القاده الإدرايين : لأن هذا الأخير يحتاج من الذين لهم سلطه الإختيار خبره ووعي كامل بالشئون الإداريه ، وطبيعه نظم الإدراه، والشعب لايفترض فيه العلم بتلك المسائل ، وليس لديه على إطلاقه من الوعي الإدارى مايجعلة يحسن الإختيار . ومن هنا لن يضمن الإنتخاب إختيار أحسن الكفاءات فى الإداره .

من ناحيه أخرى أن إنتخاب القاده سوف تلحقه ذات عيوب الإنتخاب بصفه عامه من حيث تدخل المحسوبيه والرشوه ، وتزييف إراده الناخبين بشتى الطرق [1] ؛ الأمر الذي يؤدى إلى أن الوصول إلى المناصب القياديه لن يكون معياره الكفاءه الإدرايه، وإنما يكون معياره المصالح الذاتيه ، وقدره تأثير المرشح على جمهور الناخبين، ومدى مسانده السلطه له ، وتلك معايير تحول دون بلوغ الهدف من إختيار القاده [2] .

ومن جهه ثالثه أنه على فرض نزاهة الإنتخابات وموضوعيتها إلا أنها لن تضمن قياده إداريه ناجحه تخدم المصلحه العامه ؛ ذلك لان القائد وقد إيقن أن سبب وصوله لمنصبه كان بفضل مسانده الناخبين له ، فانه يجد نفسه مدفرعا بغريزه الوفاء لهم إلى محاباتهم ، والخضوع لرغباتهم ، والإمتثال لأوامرهم ، فيغلب بذلك مصالحهم على مصالح المنظمه ، ويعلى شأنهم على شأن خصومه الذين لم يمنحوه ثقتهم . وهذا كله له أضراره الجسيمه على سير العمل فى المنظمه ، ولعل هذا كان من أبرز الأسباب التى دفعت المشرع فى قانون تنظيم الجامعات إلى العدول فى إختيار عمداء الكليات عن نظام الإنتخاب ، والأخذ بنظام التعيين .

---

(١) انظر فى هذا الشأن : أ.د. محمد رفعت : تعديلات ضروريه لدستور ١٩٧١ أو بالاحرى الحاجه لوضع دستور جديد . مجلة الحقوق . العددان الأول والثانى . ١٩٩١ . ص١٦ ومابعدها .

أ.د. إبراهيم شيحا : نظام الإنتخاب الفردى ، ونظام الإنتخاب بالقائمه فى النظام الدستورى المصرى . مجلة الحقوق . العددان الأول والثانى . ١٩٩١ . ص٧٢ ومابعدها .

(٢) أ.د. أنور أحمد رسلان : الاداره العامه ... المرجع السابق . ص١٤٥ .

وأخيرا إن الإختيار بنظام الإنتخابات لن يحقق الإستقرار والثبات اللازم لنجاح القياده الإدرايه فى تحقيق أهداف المنظمة ، وتنفيذ السياسة العامة للدولة من خلالها ؛ لأنه كما هو معهود فى نظم الإنتخابات أنها تتم بصفه دوريه مؤقته ، قد تكون سنه أو سنتين أو أكثر ، وهذا معناه أن معيار البقاء فى القيادة لن يكون كفاءة القائد ، وإنما إنتهاء المدة المحدده لقيادته . وتلك مسأله تنعكس بأثارها السيئه علي حسن إداره المنظمه ، وتحول دون إتقان العمل القيادى ، وتمام القيام به على الوجه الأكمل [١] .

المطلب الثانى

المنهج الإسلامى فى إختيار القاده الإداريين

- يتسم المنهج الإسلامى فى إختيار القاده والولاه بميزه هامه هى تفاديه لكافة العيوب التى تبلت بالنسبة للأنظمه السابقه في الإختيار . فهو ينطلق من مثاليه إسلاميه رائعه توازن فى الإختيار بين مزايا الأساليب السابقه ، وتتفادى فى ذات الوقت عيوبها . أى أنه منهج متكامل يكمل ما يوجد فى تلك الأنظمه من نقص، ويتفادى ما بها من قصور . وهو من تلك الزاوية يقيم الإختيار علي أصلين أساسيين هما :

١ - الإختيار على أساس الجداره .

٢ - عدم إختيار طالب القياده أو الولايه .

الفرع الأول

الإختيار على أساس الجداره

- يجمع فقهاء الإدراه على أن إختيار القاده على أساس الجداره يعد من أفضل أساليب الإختيار والتعين فى الوظائف القياديه ؛ لانه من ناحيه يقيم الإختيار على معايير موضوعيه ثابته لامعايير ذاتيه متغيره . ومن هنا فأنه يحقق المساواه وتكافؤ الفرص فى تولى هذه الوظائف بين المتقدمين لشغلها .

(١) أ.د. أحمد نجم : مبادىء علم الإداره العامه ... المرجع السابق ص٤٠٢ .

هذا إلى أنه من ناحيه أخرى يعتبر تطبيقه من دواعى المصلحه العامه على أساس أنه يضمن إختيار القاده من بين أفضل وأكفء العناصر البشرية الموجوده .

بيد أن الفقه وقد أصاب فى نظرته إلى أهميه هذا المبدأ ، قد أخطأ فيما ذهب إليه من أنه غربى الأصل : وذلك لأن نشأة هذا المبدأ إسلاميه بحته . فقد عرفه الفكر الإدارى الإسلامى منذ مايزيد على أربعة عشر قرنا من الزمان ، أى منذ وقت كانت فيه أوروبا تتخبط فى دياجير الجهل ، وغياهب التخلف والرجعيه ، ولم تكن أمريكا على خريطة العالم آنذاك شيئا مذكوراً .

ولكى يمكن الإحاطه بمعالم هذا الإسلوب الإختيارى فى الفكر الإسلامى ، نبين أولا كيف حثت الشريعة الإسلاميه على إتباعه فى الإختيار ، ثم نعرض لمعيار الجدارة والصلاحيه وفقا لها .

- (أ) الحث على إختيار الأجدر أو الأصلح :

تتوالى الأحاديث النبويه الشريفه التى تلزم كل من يتصدى لإختيار القاده والولاه أن يقصر إختياره على الأجدر والأصلح . وذاك إلتزام يطبق أيا كان المجال الذى يبحث عن إختيار قائد له أى سواء كان ذلك فى إطار الوزارات ، والقضاء ، أو إمارة الجيش ، أو الكتاب ، أو القيام على الصدقات والخراج ، أو ولاية المدن والأقاليم إنتهاء بأئمة الصلاة والمؤذنين والمقرئين والمعلمين ورؤساء القرى [1] . وهذا الإلتزام من ناحيه أخرى لايطبق فى إختيار هؤلاء القادة فقط ، وإنما يلتزمون هم أيضا به حينما يستنيبون عنهم من يقوم ببعض مهامهم أو وظائفهم ، فهؤلاء عليهم إستنابه وإستعمال أصلح من يجدونه .

وقاعدة إختيار الأصلح تعتبر مخالفتها فى الشريعة الإسلامية من قبيل خيانه الأمانه المنهى عنها نهيا قطعيا فى قوله تعالى: يَاأَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لاتَخُونُوا اللَّهَ وَالرَّسُولَ وَتَخُونُوا أَمَانَاتِكُم وَأَنتُم تَعْلَمُونَ . (الانفال آية ٢٧)

---

(١) *أحمد ابن تيميه : السياسه الشرعيه .. المرجع السابق . ص٥ .*

وتصديقاً لذلك يقول (ﷺ) : من ولى أمر المسلمين فولى رجلاً وهو يجد من هو أصلح للمسلمين منه فقد خان الله ورسوله . ويقول (ﷺ) أيضا : إيما رجل أستعمل رجلا على عشره انفس علم أن فى العشره أفضل ممن إستعمل فقد غش الله ورسوله . ويقول (ﷺ) : من قلد رجلاً عملاً على عصابه - أى جماعه - وهو يجد فى تلك العصابه أرضى لله منه - أى أصلح منه - فقد خان الله ورسوله .

وليس أدل على جسامه توليه غير الأصلح من أن الرسول (ﷺ) قد أعتبر الوالى الذى يختار غير الأصلح غاشا لأمته . فقد قال (ﷺ) : ما من عبد يسترعيه الله راعيه يموت يوم يموت فهو غاشا لرعيته إلا حرم الله عليه الجنه[1] . كما أنه (ﷺ) أعتبر توليه غير الأصلح من علامات الساعه فقد قال : إذا ضيعت الأمانه إنتظر الساعه . قيل يارسول الله : وما أضاعتها : قال (ﷺ) : إذا وسد الأمر إلى غير أهله. فانتظر الساعه .

ويروى عن الإمام عمر بن الخطاب - رضى الله عنه - أنه قال : من ولى من أمر المسلمين شيئا فولى رجلا لموده أو قرابه بينهما فقد خان الله ورسوله والمؤمنين . ويبين الإمام أحمد بن تيميه خطوره مخالفة مبدأ إختيار الأصلح أو الأجدر فيقول : إذا عدل الحاكم عن تعيين الأصلح إلى غيره لأجل قرابه أو ولاء أو صداقه أو موافقه فى بلد أو مذهب أو طريقه أو جنس (أى القوميه) كالعربية أو .... أو الرشوة يأخذها منه من مال أو منفعه أو غير ذلك من الأسباب ، أو لضغن فى قلبه على الأحق ، أو عداوه بينهما ، فقد خان الله ورسوله والمؤمنين ، ودخل فيما نهى عنه الله فى قوله تعالى : يَاأَيُّهَا الَّذِينَ آمَنُوا لاَتَخُونُوا اللَّهَ وَالرَّسُولَ وَتَخُونُوا أَمَانَاتِكُمْ وَأَنتُمْ تَعْلَمُونَ[2] .

على هذا النحو تفرض تلك الأحاديث والأقوال المأثوره على الحاكم - أو كل من يتصدى لإختيار القاده والولاه - إلتزامين أساسيين : أحدهما إيجابى ، والآخر سلبى. إما الإلتزام الإيجابى فانه يتمثل فى ضرورة ان يختار الحاكم الأصلح والإجدر من بين أفراد الرعيه وإلا كان خائنا لله ورسوله. وإما الإلتزام السلبى فانه يتمثل فى إمتناع

(١) د.محمد يوسف موسى : نظام الحكم فى الإسلام .القاهرة. مطبعة نهضة مصر. ١٩٦١ .ص١٣٢ .
(٢) أحمد بن تيميه : السياسه الشرعيه .. المرجع السابق . ص١١ .

ولى الأمر عن توليه واختيار الاقل صلاحيه لأى سبب كان قرابه أو صداقه أو موده . فان خالفوا ذلك كانو غاشين لرعيتهم ، ومضيعين لأمانتهم .

هذان الإلتزامان يؤكدان أن سلطه ولى الأمر فى تولية الوظائف العامه ليست سلطه مطلقة كما هو الحال فى طريقه الإختيار السياسى المطلق ، ولا هى سلطه تقديريه كما هو الشأن فى غيرها من طرق الإختيار سالفه الذكر ، وإنما هى سلطه مقيده بضروره البحث عن الأصلح والأكفء .

وحتى لا يغم الأمر على ولى الأمر ، ويصعب عليه تحديد مدى صلاحيه أو جداره من يرغب فى توليته لكثرة المؤهلين لذلك عرف الإسلام طريقة الإختبار قبل الإختيار . بمعنى أنه يجوز لولى الأمر أن يختبر المرشح أولا ، فإذا تثبت من جدارته وصلاحيته أسند إليه الوظيفة . وهذا مافعله الرسول (ﷺ) مع معاذ بن جبل - رضى الله عنه - حين أراد إسناد وظيفة القضاء إليه فى اليمن . فقد سأله الرسول (ﷺ) بما تقضى : فأجاب معاذ : بكتاب الله . فسأله فان لم تجد؟. قال معاذ : أقضى بسنه رسول الله (ﷺ). فسأله (ﷺ) : وإذالم تجد ؟. قال معاذ : أجتهد رأيي ولا آلو . فقال الرسول (ﷺ) : الحمد لله الذى وفق رسول رسول الله لما يرضى الله ورسوله [1] .

وطبق الفارروق عمر - رضى الله عنه - ذات المبدأ فى تعيين عماله وولاته . ذلك أنه كان إذا غم عليه معرفه مدى جداره شخص أو صلاحيته لوظيفة ما . كان يوليه إياها إختبارا ، فاذا أثبت صلاحيته وجدارته فى القيام بها أبقاه ، وإلا عزله ونحاه . ومن ذلك أنه قال لاحد ولاته وهو يوليه أحد الأعمال : إنى قد عينتك لابلوك فأن أحسنت زدتك - أى زاده فى مده الولايه - وأن أساءت عزلتك . [2]

ونلمس أيضا صدى تلك المبادئ المضيئة فى كتاب أمير المؤمنين على بن أبى طالب - كرم الله وجهه - وهو يحدد لأحد ولاته كيف يختار عماله .فيقول: أنظر فى أمور عمالك ، فاستعملهم إختبارا ، ولاتوهم محاباه واثره ، فإنهما جماع من شعب

(1) انظر : د. حمدى أمين عبد الهادى : الفكر الإدارى الإسلامى . القاهرة . دار الفكر العربى . الطبعة الأولى . ص ١٩٠ .

(2) انظر : د.عبد السميع سالم الهرارى : لغة الإداره ... المرجع السابق . ص٢٧٢ .

أجـ.ـر.والخيانه ، وتوخ منهم أهل التجربه والحيا ، من أهل البيوتات الصالحه ، والقدم فى الإسلام المتقدمه ، فانهم أكرم أخلاقا ، وأصح أعراضا ، وأقل فى المطامع إشرافا ، وأبلغ فى عواقب الأمور نظرا .

- (ب) معيار الصلاحيه والجداره :

أن معيار قياس الصلاحيه أو الجدارة هو معيار القوى الأمين على التحديد السالف ذكره . ولم يكن يتقيد بأى شيئ آخر لإثبات الصلاحيه أو الجداره ، فلم تكن للقرابه أو الصداقه أو المجاملة أى اثر فى الإختيار ، ولم يكن يعول على أى منها عند قياس مدى جداره او صلاحيه صاحب الشأن على نحو ماسلف البيان .

ومن هنا رفض الرسول (ﷺ) أن يولى عمه العباس - رضى الله عنه - إماره مكه أو الطائف أو اليمن عندما طلب العباس ذلك منه وقال له (ﷺ) : ياعباس ياعم النبى نفس تحييها خير من إماره لا تحصيها[1] . إنه التطبيق النبوى لمعيار القوى الامين الذى به تنكشف الصلاحية ، ويستدل على الجداره ، ولا مجال فى إعماله لقرابه تعاضد صاحب الشأن فى الولاية أو القياده[2] .

ويأتى الخليفة الأول أبوبكر الصديق - رضى الله عنه - ويطبق ذات المعيار فى الإختيار ، ويؤكد أن القياده أو الولايه ليست هبه تعطى محاباه أو مجامله . وها هو ينصح ولية على الشام يزيد بن أبى سفيان قائلا: يايزيد أن لك قرابه فى الشام عسيت أن تؤثرهم بالإماره ، وذلك أكثر ما أخاف عليك بعد ما قال الرسول (ﷺ) : "من ولى من أمر المسلمين شيئا فأمر عليهم أحدا محاباه فعليه لعنه الله" .

ويعلن الفاروق عمر - رضى الله عنه - فى غير مره ليعلم الناس أن هذا يعد جزء متيناً من سياسته فى الحكم : أن من ولى من أمر المسلمين شيئا فولى رجلا لموده أو قرابة بينهما ، فقد خان الله ورسوله والمؤمنين . بل أنه فى هذا الإطار يحدد مفهوم

---

(١) أحمد بن عبد ربه : العقد الفريد . المرجع السابق . الجزء الأول . ص٤٤ .

(٢) انظر استاذنا الدكتور مصطفى أبو زيد فهمى : فن الحكم فى الإسلام . المرجع السابق . ص١١٢ .

القوى الأمين كمعيار للجداره والصلاحيه بقوله : أنه لا يصلح لهذا الأمر إلا حصيف العقل ، إريب العقد ، لا يطلع منه على عوره ، ولا يخاف منه على حره ، ولا تأخذه فى الله لومه لا ئم .

وإنتهاجا لتلك السياسه العمريه الراشده فى إختيار الأصلح ، وعدم توليه الشخص لقرابه أو نسب ، يرفض عمر – رضى الله عنه – ما أشار إليه البعض بتوليه إبنه عبد الله والياً على الكوفه . ولنقف قليلا عند هذا المشهد الذى يسجله التاريخ باحرف من نور ليعلم المتطلعون والمرجفون أى حد وصله هذا الدين القيم فى تعليم ولاه الأمر فنون الحكم والقياده ، وروعه أساليب الإدارة . جلس الشيخ العمرى يوما تشكو من أهل الكوفه، فقال لمن كان يجالسه من كبار الصحابه : لقد أعيانى أهل الكوفه ، إن إستعملت عليهم لينا إستضعفوه ، وإن جعلت عليهم القوى شكوه ، وإنى لاود أن أجد قويا أمينا إستعمله عليهم . فقال له أحد الجلوس : إنى أستطيع أن أدلك على القوى الأمين . فرد عمر قائلا : ومن هو ؟. فقال الرجل : انه عبد الله بن عمر . ولكن عمر اكفهر وجهه وغضب بشده وقال له : قاتلك الله ، والله ما أردت الله بهذا أبدا .

وتارة أخرى وهو يحتضر يشير عليه البعض بإستخلاف إبنه عبد الله على المسلمين من بعده . ولكنه يرفض أيضا بشده . ويسجل التاريخ هذا الحوار الذى تجاوز فى البعد بالإختيار عن هوى النفس ، وإيثار الأهل والولد كل المعانى . فبعد أن طعنه فى الصلاه أبو لؤلؤه المجوسى ، وساءت حالته قيل له : ياأمير المؤمنين لو إستخلفت فقال : لو كان أبوعبيده بن الجراح حيا لاستخلفته ، وقلت لربى أن سألنى سمعت نبيك يقول : أنه أمين هذه الأمه . ولو كان سالم مولى أبى حذيفه حيا لاستخلفته ، وقلت لربى سمعت نبيك يقول : أن سالما شديد الحب لله تعالى . فقال له المغيرة بن شعبه : أدلك عليه ، عبد الله بن عمر . ولكن نهره عمر وقال له : قاتلك الله ، والله ما أردت الله بهذا . ويحك ، لا رغبه لنا فى هذا الأمر ، فما حمدتها يوما فأرغب فيها لأحد من أهل بيتى ، إن كان خيرا فقد أصبنا منه ، وأن كان شرا فقد صرف عنا . بحسب آل

عمر ان يحاسب منهم رجل واحد ، ويسأل عن أمر أمه محمد .

ويحدد طاهر بن الحسين لإبنه والى مصر المنهج فى إختيار الأصلح ، والمعيار فى الإستدلال على الأجدر بمالم يخرج عما ذكرنا سالفا فيقول :.. **فاستعمل عليهم - أى على الرعيه - ذوى الرأى والتدبير والتجربه ، والخبره بالعمل والعلم بالسياسه والعفاف**.

وتجدر الإشارة ونحن فى مقام إختيار الأصلح إلى أن تلك القاعده ليست مطلقه، وإنما هى مقيدة بضرورة أن يكون هذا الشخص فضلا عن أنه الأصلح كفاءه وخبره إن يكون مهابا لدى الناس فلا يبغضونه ، محبوبا منهم لايكرهونه[1] ، فإذا كان محتقرا عند قومه ، بغيضا بين الناس ، فانه يجب العدول عن إختياره وإختيار من هو أقل صلاحا منه ، أى إختيار الصالح الذى يكون محبوبا لدى الناس ، ومهابا فى نظرهم[2] .

الفرع الثانى

عدم إختيار طالب القيادة أو الولايه

- ينفرد النظام الإدارى الإسلامى فى تقلد الوظائف العامه بمبدأ عدم توليه من يطلب القيادة أو الولايه ، وذلك دون غيره من الأنظمه الإدارية الأخرى القديم منها أو المعاصر . وينم هذا المبدأ عن فطنه وكياسه إدارية بالغة فى إسناد المناصب القيادية ، ينزه الوصول إليها من المطامع ، وضعف النفس ، وغلبه الهوى ، ويضمن ألا يتقلدها إلا من يرعاها حق رعايتها ، ويؤدى حق الله والشعب فيها[3] .

---

(١) والهيبه هنا لاتعنى الكبر والتكبر ، وإنما تعنى الحزم مع التواضع . وهذا ماعبر عنه أمير المؤمنين عمر بن الخطاب - رضى الله عنه - بقوله : أريد رجلا إذا كان فى القوم وليس إميرهم ، كان كأنه إميرهم ، وإذا كان إميرهم كان كأنه رجل منهم .

(٢) أنظر فى هذا الشأن : العز بن عبد السلام : قواعد الأحكام . القاهرة . دار الشعب . الجزء الأول . ص٧٤ .

(٣) أنظر فى هذا الشأن : محمد كرد على : الإداره الإسلامية فى عز العرب . القاهرة . طبعة ١٩٣٤ . ص٥ ومابعدها .

وعلى هدى من ذلك نعرض فى نقاط ثلاث لمضمون هذا المبدأ ، ثم نحدد حكمته، وأخيرا نبين مداه ونطاقه .

- (أ) مضمون مبدأ عدم إختيار طالب القيادة :

حث رسول الله (ﷺ) على عدم إسناد المناصب القيادية لمن يطلبها . ومن ذلك ما يروى عنه أنه قال (ﷺ) لرجل من أصحابه طلب منه أن يقلده عملا من الأعمال : أنا لا تستعين على عملنا بمن يريده .

ويقول أبو موسى الأشعرى - رضى الله عنه - دخلت على الرسول (ﷺ) أنا ورجلان من بنى عمى . فقال أحدهما : يارسول الله آمرنا على بعض ماولاك الله عز وجل ، وقال الآخر مثل ذلك . فقال النبى (ﷺ) : إنا والله لا نولى هذا العمل أحدا يسأله ، أو أحدا حرص عليه .

وعن عبد الرحمن بن سمره قال : قال رسول الله (ﷺ) : ياعبد الرحمن بن سمره لا تسأل الإماره ، فأنك ان أعطيتها عن مسأله وكلت إليها ، وإن أعطيتها عن غير مسأله أعنت عليها .

ويروى أبو ذر الغفارى - رضى الله عنه - أنه قال للنبى (ﷺ) : ألا تستعملنى فقال الرسول (ﷺ) : يا أبا ذر أنك ضعيف ، وإنى أحب لك ما أحب لنفسى . وإنها أمانه ، وإنها يوم القيامه خزى وندامه إلا من أخذها بحقها ، وأدى الذى عليه فيها .

هذه الأحاديث المضيئة يتجلى منها فى إسناد الولايه أو القيادة أمران : أما أحدهما فهو حظر طلب الولاية ، سواء كان هذا الطلب مباشرا كالذى يطلب بنفسه إسناد عمل قيادى إليه، أو كان غير مباشر كان يوسط أحدا بينه وبين ولى الأمر لإسناد هذا العمل إليه. وأما الأخر فأنه خاص بولى الأمر يلزمه بألا يسند العمل لمجرد طلبه أو محاباه، وإنما عليه أن يطبق معيار الصلاحية والجدارة (أى معيار القوى الأمين) فى الإختيار ، فيختار الشخص لإهليته الإدارية لا لطلبه أو قرابته أو وساطته .

هكذا فهم الشيخ العمرى تلك المبادي، وحرص كل الحرص على تطبيقها .
وهاهو ذا يتصرف مع رجل كان قد عزم فى قرارة نفسه على أن يقلده عملا من الأعمال العامه . ولكن قبل أن يصدر قرار التعيين ، حضر الرجل ذاته إلى عمر وطلب منه أن يسند إليه هذا العمل . فما كان من عمر إلا أن عدل عما قرره فى نفسه من إختياره وقال له : والله لقد كنت أردتك لذلك ، ولكن من طلب هذا الأمر لم يعن عليه[1] .

- (ب) : حكمه مبدأ عدم إختيار طالب القيادة :

إن للمبدأ بعدين أساسين : أحدهما دينى ، والأخرسياسي . فمن ناحية البعد الدينى ، إن نقطة البدء فى شريعتنا الغراء أن الحكم مسئوليه بالغة الجسامه أمام الله والشعب ، وأن الولاية تكليف لا تشريف .ومما يؤكد ذلك المعنى ما رواه عوف بن مالك أن الرسول (ﷺ) قال : أن شئتم أنبأتكم عن الإمارة ، وماهى . فناديت بأعلى صوتى: وما هى يارسول الله ؟. قال : أولها ملامه ، وثانيها ندامه ، وثالثها عذاب يوم القيامه إلا من عدل ، وكيف يعدل مع قريبه .

ويروى أبوهريره - رضى الله عنه - أن رسول الله (ﷺ) قال إنكم ستحرصون على الإمارة ، وستكون ندامه يوم القيامه . فنعمت المرضعه ، وبئست الفاطمه .

وفى حديث أخر يقول (ﷺ) : ما من أمير عشره إلا يؤتى به يوم القيامه مغلولا لا يفكه إلا العدل . ويقول (ﷺ) أيضا : ما من أمتى أحد ولى من أمر الناس شيئا لم يحفظهم بما يحفظ به نفسه إلا لم يجد رائحه الجنه .

وعن معقل بن يسار - رضى الله عنه - أنه قال سمعت رسول الله (ﷺ) ، ما من عبد يسترعيه الله عز وجل رعيه يموت يوم يموت وهو غاش رعيته إلا حرم الله تعالى عليه الجنه .

أذن من أجل جسامه مسئوليه الولاية حرص الرسول (ﷺ) على ألا يولى الإمارة لمن يطلبها إذا كان لا يعرفه تماما المعرفة ، ويثق فى أهليته الإدارية تمام الثقه ،

---

(١) ابو عمر أحمد بن عبد ربه : العقد الفريد ... المرجع السابق . ص٤٤ .

أو كان يعرفه تماما ، ولكن يعلم ضعفه وعدم قدرته على رعايتها حق الرعاية ، أو عدم استطاعته أداء أمانتها فتكون مسئوليته جسيمه أمام الله .

يؤكد تلك المعانى ماقاله الرسول (ﷺ) لأبى ذر الغفارى حين طلب الولاية : يا أبا ذر إنك ضعيف . وإنى أحب لك ما أحب لنفسى . وإنها أمانه ، وإنها يوم القيامه خزى وندامه..). فبالرغم من تقوى وورع أبى ذر - رضى الله عنه - وما قاله الرسول (ﷺ) مادحا إياه بقوله : ماأظلت الخضراء ، ولا أقلت الغبراء أصدق لهجه من أبى ذر[1] ، إلا أن الرسول (ﷺ) رفض توليته لضعفه ، وعلمه بعدم قدرته على القيام بأعباء الولايه . ومن هنا كان النهى عن إعطائها لطالبها شفقه ورحمه لعدم توافر أهلية القيادة فيه ، وإنتفاء شروط الصلاحية والجدارة بالنسبه له . الأمر الذى يؤدى إلى عدم إستطاعته القيام بها وتحمل تبعاتها فتكون مسئوليته أمام الله جسيمه .

لأجل هذا زهد الصحابة فى طلبها ، وعزفوا عن سؤالها ، بل سألوا الله أن يجعل بينهم وبينها أمدا بعيدا . وتتواتر التطبيقات المؤكده لذلك . فهذا الخليفة الراشد الأول أبو بكر الصديق يقول حين إختاره الناس خليفه لرسول (ﷺ) : والله ماكنت حريصا على الإمارة يوما ولا ليله قط ، ولاكنت راغبا فيها ، ولا سألتها الله فى سر ولا علانيه . ولكنى أشفقت من الفتنه . ومالى فى الإمارة من راحه ، فقد قلدت أمرا عظيما مالى به من طاقه ، ولايد إلا بتقويه الله .

وها هو ذا الخليفة الثانى عمر بن الخطاب - رضى الله عنه - يجلس بعد توليه الخلافة مع نفسه يلومها على قبولها ؛ لما ينتظره من عذاب الله أن قصر فيها ، أو خان أمانتها ، وتسمعه يقول : ياابن الخطاب : كنت وضيعا فرفعك الله ، وكنت ضالا فهداك الله ، وكنت ذليلا فأعزك الله ، ثم حملك الله على رقاب الناس ، فما تقول لربك غدا إذا أتيته[2] . ثم تراه ، وهو يستشعر عظم المسئوليه التى وكلت إليه ويقدر تبعاتها الثقال أمام الله والناس ، يقول : لو علمت أن أحدا من الناس أقوى على هذا

---

(1) انظر أ.د.محمود حلمى : نظام الحكم فى الإسلام مقارنا بالنظم المعاصره . القاهرة . دار الفكر العربى . ١٩٧٣ . ص ٢٠٥ .

(2) استاذنا الدكتور مصطفى ابو زيد فهمى فن الحكم . المرجع السابق ص ٢٤٩

الأمر - أي الولايه - منى لكنت أقدم نتضرب عنقى أحب إلى من أليه[1] .

وها هو يدعو الزبير بن العوام ليلحق بعمرو بن العاص فى مسيرته لفتح مصر بنجده عسكريه ، ويعرض عليه حكم مصر قائلا : يا أبا عبد الله هل لك فى ولاية مصر - ويجيبه الزبير قائلا : لا حاجه لى فيها . ولكنى أخرج مجاهدا ، وللمسلمين معاونا ، فإن وجدت عمرا قد فتحها ، لم أتعرض لعمله . وإنما أقصد إلى بعض السواحل فأرابط به ، وإن وجدته فى جهاد كنت معه[2] .

ولنقف قليلا إمعانا وتدبرا عند هذا المشهد التاريخى البديع فى زهد الولايه خشيه ورهبه من الله . فقد روى أن عمر بن الخطاب - رضى الله عنه - ولى بشر بن عاصم - رضى الله عنه - على صدقات هوازن . ولكن تخلف بشر عن الحضور عند عمر ، وإستلام عمله . فلقيه عمر فقال له : ماخلفك يابشر . أما لنا عليك سمعا وطاعه ؟. فقال بشر : بلى ياأمير المؤمنين . ولكن سمعت رسول الله (ﷺ) يقول : من ولى شيئا من أمر المسلمين أتى به يوم القيامة حتى يوقف على جسر جهنم ، فإن كان محسنا نجا ، وإن كان مسيئا إنحرف به الجسر فهوى فيها سبعين خريفا . فلما سمع عمر - رضى الله عنه - هذا الحديث خرج مسرعا حزينا كئيبا إشفاقا على نفسه من ثقل ماحمل به من مسئوليه قياده الدولة الإسلاميه[3] .

أما من ناحيه البعد السياسى لذلك المبدأ فانه يتمثل فى الرغبة فى عدم إسناد الولايه لطالبها خشيه أن يكون قد طلبها ، وسعى إليها رغبه فى السلطه ، وإيثارا للزهد والإفتخار ، وطمعا لما فيها من إستغلال النفوذ ، وما تمكنه من تحقيق مآربه الخاصة ، فتضيع بذلك مصالح البلاد ، وتغتال حقوق العباد ، فتكون العاقبة وخيمه على الصالح العام .

وسنة الحياة فى عالم السياسة تؤكد انه نادرا ماتجد من يلح فى طلب المناصب

---

(١) محمد بن سعد : الطبقات الكبرى ... الجزء الثالث .. المرجع السابق . ص٢٥٨ .

(٢) انظر د. عبد السميع سالم الهراوى : لغة الإداره ... المرجع السابق . ص٢٧١ - ٢٧٢ .

(٣) انظر استاذنا الدكتور مصطفى ابوزيد فهمى : فن الحكم ... المرجع السابق . ص٥٣٥ ، ٥٣٦ .

القيادية ، ويتهافت على تقلدها تحقيقاً للمصلحة العامة ، وإنما نجد وراء ذلك غالباً رغبة في المنصب ذاته . ونفساً طيعة للتمتع بمظاهر السلطوية ، والإفادة من منافعه المادية والمعنوية ومثل هذا الشخص ولاريب لابد أن يحيف بمصالح الناس ، وان يعسف بحقوقهم . لذا أراد الرسول (ﷺ) وهو ماينطق عن الهوى ، أن يحل بين أمثال هؤلاء ، وبين تقلد المناصب القيادية فقال (ﷺ) : **إنا والله لانولي هذا العمل أحدا يسأله أو أحدا يحرص عليه .**

- (جـ) نطاق مبدأ عدم توليه طالب القياده :

إنطلاقا من الحكمه التي كانت وراء صياغه هذا المبدأ الإدراي الراقي يمكن تحديد نطاقه في التطبيق . فهذه الحكمه تؤكد حقيقه مؤداها عدم سريانه إلا على الوظائف القياديه ، بما معناه أنه لايطبق بالنسبه لطلب الوظائف العادية ؛ وذلك لان هذه الأخيرة لاتنطوى على سلطه ، أو نفوذ يطمع طالبها فى إستغلاله أو التمتع به ، وإنما مادفعه إلى طلبها إلا الحاجه إلى مصدر رزق ، ومورد يعيش وأسرته منه . ونظرا لأن الأصل فى شريعتنا الغراء أن الحكم يدور وجودا وعدما مع علته ، ولما كانت العله من عدم توليه طالب الولايه تنتفى فى مثل تلك الوظائف التى لاسلطه فيها تبتغى ، ولا نفوذ لها يرجى ، فان هذا المبدأ لايسرى دوما بشأنها .

ونعود من ناحيه أخرى ونتساءل عما إذا كان هذا المبدأ يعمل علي إطلاقه فى المناصب القياديه أم ان له نطاقا بشأنها محدود ؟. نبادر فنقول أن هذا المبدأ فى إطار الوظائف القياديه يحده أمران : أولهما يرتبط بطبيعه طالب الوظيفه الخلقيه والإداريه ، وأما الآخر فأنه يتعلق بالضرورة كأصل عام يخضع له تنفيذ الإحكام الشرعيه .

(١) - فمن جهه طبيعه من يطلب الوظيفه : فأنه لايحول هذا المبدأ دون توليه الوظيفه التى يسعى إليها طالما كان يتصف بالتقوى والورع والخشيه من الله ، وأنتفى لديه سوء القصد فى طلبها ، وثبت أنه لم يكن يطلبها لدنيا يصيبها ، وإنما إستيثاقا بكفاءته فى القيام بأعبائها خدمه لمصالح البلاد ، ورعاية لحقوق العباد . ولكن بشرط أن تتوافر لديه أيضا الكفاءه المهنيه والخبرة اللازمه لشغل تلك الوظيفه علي نحو يتأكد

معه أن إسنادها إليه لايكون لطلبه إياها ، وإنما لكفاءته الأخلاقيه والمهنيه .

ومما يؤكد هذا النظر أن الرسول (ﷺ) رفض إسناد الولايه لابى ذر الغفارى - رضى الله عنه - على نحو ماتقدم بالرغم قوة إيمانه ، وشدة تقواه ؛ وذلك لانه لم تكن تتوافر فيه الكفاءة الإداريه والخبره . لذلك قال الرسول (ﷺ) : ياأبا ذر إنك ضعيف ... فهو حقا أمين ، ولكنه غير قوى على تباعتها ، ومن ثم لن يستطع القيام عليها خير قيام ، ويوفى حقها أمام الله والرعيه . أما لو كان أبو ذر قويا مع قوة إيمانه فما كان الرسول (ﷺ) يتردد فى توليته رغم طلبه ، كما فعل مع غيره من أولئك الذين توافرت فيهم الكفاءة اللازمه للوظيفة بشقيها ، ولايؤثر بعد ذلك طلبه إياها أم عدم طلبها ؛ لأن التعيين هنا يكون مناطه القوة والأمانه لاطلب الوظيفه أو غيره [(١)] .

(٢) - ومن ناحية قيد الضرورة : فان هذا المبدأ يتقيد بها ، فالأصل فى الشريعه الإسلاميه أن الضرورات تبيح المحظورات . فإذا كان من المحظور تعيين طالب الوظيفة فان الحظر يتوقف إذا دعت الضرورة إلى تعيينه ، وخلت الساحه من شخص يماثله ، وكانت الدوله أو العمل فى أمس الحاجه إليه لندرة خبرته ، وتفوق كفاءته . وهذا ما أشار إليه القرآن الكريم على لسان نبى الله (يوسف) عليه السلام حين قال لملك مصر الريان بن الوليد بعد أن فسر له رؤياه ، واخبره بالأزمه والمجاعه التى ستتعرض لها البلاد ، وطرق الخروج منها : قَالَ اجْعَلْنِي عَلَى خَزَائِنِ الأَرْضِ إِنِّي حَفِيظٌ عَلِيمٌ . ... ..

وقد يبدو للبعض أن يوسف عليه السلام قد طلب الولايه لنفسه ، وهذا أمر منهى عنه ، وأنه من ناحيه أخرى قد زكى نفسه لدى الملك حين قال : إِنِّي حَفِيظٌ عَلِيمٌ والله عز وجل يقول : لاتزكوا أنفسكم هو أعلم بمن أتقى . فخالف بذلك مقتضى تلك الآية . ومعاذ الله أن نصم هذا النبى الكريم بوقوعه فى تلك المخالفة ، فهو نبى معصوم من الخطأ بعصمه الله . ولكنها الضرورة التى دفعت به إلى أن يعلن عما يعرفه من الخبرات ، وقدرته على الخروج بالبلاد من الأزمه . فهذه الأخيرة تحتاج لشخص عليم بأصول الزراعة ، وطرق حفظ المحاصيل ، ودقة فى أمور الكيل والميزان ، وضبط

---

(١) د. حمدى أمين عبد الهادى : الفكر الإدارى ... المرجع السابق . ص١٩٠ .

وعدل فى مسائل التوزيع ؛ ولأن الأزمه المنتظره خطيرة ، ولايوجد أحد لديه من الخبره والكفاءة مايتولى شئونها بحكمه وإقتدار ، وان القائم على شئون البلاد ، والمسئول عن ذلك كان قد هلك[1] ، فضلا عن ان يوسف كان بمثابه الطبيب الذى إكتشف الداء ووصف الدواء فكان أجدر من يتولى القيام باستئصال ذاك الداء ، وتلك قاعده يقضى بها منطق الأشياء ، أذن وقد خلت الساحه ممن له نفس كفاءته ، وذات خبرته وتفوقه فكان لابد ، ونحن أمام ضرورة تقضى ان يشمر كل من لديه خبره عن ساعديه ليجتاز بالبلاد هذه العقبه ، ان ينبرى لها يوسف - عليه السلام - ويعلن عن مقدرته وكفاءته ويذكر من صفاته وعلمه مايحتاجه الموقف ، وما يكون وراءه خير لشعب مصر ومن حولها ، فهو حفيظ لما يقع تحت يديه من المحاصيل ، أمين عليها ، وهو عليم بأصول الزراعه ، وطرق ضبطها ، وحفظها من التلف وكيفيه التصرف عند مقدم سنى الجدب ، وهو عليم أيضا بما الذى سيفعله فى سنوات الرخاء .

اذن هى الضرورة التى تلزم ولى الأمر بأن يعين من يتقدم إليه إذا ما إستوثق خبرته وأمانته ، وتفرض على كل من يحسب أن لديه الخبرة والكفاءة فى القيام بأعباء وظيفة قياديه معينه أن يتقدم ليعلن عن نفسه ، لاسيما فى مجتمع يتعدد سكانه تعددا يصعب معه على ولى الأمر أن يقف على الأجدر والأصلح من أبنائه للقيام بعمل أو وظيفه معينه تستوجبها مصلحه البلاد . والقول بغير ذلك يعنى إنهيار مصالح البلاد لعزوف أولى الخبرة والكفاءه ، وترفعهم عن طلب الوظيفة ، فتكون عاقبه الأمر إما خلو المناصب ممن يديرها وذاك أمر بالغ الخطوره وفادح الضرر ، وإما أن تتقلد الوظائف القياديه لغير أهلها ، فتكون بذلك مرتعا لضعاف النفوس ، وساحه للراغبين فى السلطه والنفوذ ، وهذا على المصالح العامه أدهى وأمر[2] .

---

(١) سيد قطب : فى ظلال القرآن ... المرجع السابق . ص٢٠٠٥ ومابعدها .

(٢) قريب من هذا المعنى :د.القطب محمد القطب : نظام الإداره فى الإسلام . القاهرة . دار الفكر العربى . ١٩٧٨ . هامش ص١٢٢ .

الباب الثالث *

الإصـــــــــلاح الإداري

* هذا البـــاب مـــأخـــوذ من كـتـــاب أصـــول علم الإدارة العـــامــة للدكـــتـــور / علي البـــاز

الفصل الاول

المشكلات الادارية ، والاصلاح الاذارى

نتحدث فى هذا الفصل عن الاصلاح الادارى من حيث مفهومه وابعاده ومجالاته والاجهزة المنوط بها هذا الاصلاح •

مفهوم الاصلاح الادارى :

ويعنى الاصلاح الادارى — أول ما يعنى — ان هناك مشاكل معينة تعوق عمل المنظمات الادارية أى تعوق سبيل تحقيقها لاهدافها العامة وتلك المشكلات او المعوقات تحتاج لعلاج او لاصلاح ادارى كى تتمكن الادارة العامة من تأدية واجباتها فى تحقيق الاهداف العامة •

ومرد تلك المشكلات الى أحد أمرين او اليهما معا • فاما ما ان تكون نابعة من داخل اجهزة الادارة العامة اى ان اسبابها كامنة داخل الاجهزة او المنظمات الادارية العامة ، واما ان تكون نابعة من خارجها اى من البيئة او من الاجهزة السياسية ••• الخ

ومجال حديثنا مقصور على الامر الاول ، اى الاصلاح الادارى كوسيلة لحل المشكلات النابعة من داخل المنظمات الادارية، اى اننا سنركز على ذلك الجانب مع عدم اغفال الامر الثانى او الجانب الثانى كلية •

وبداية فاننا نقرر ان الامر — امر الاصلاح الادارى — ليس غامضا ولا يحوى طلاسما ؛ كما ان عملية الاصلاح الادارى ليست عملية سحرية فالمصلح الادارى لا يمسك بعصا سحرية يصنع بها المعجزات • وانما مرد الامر كله الى قواعده الاساسية تلك القواعد التى تناولناها فى الابواب والفصول السابقة • ولذلك فان عملية

الاصلاح الادارى هى عملية تبدأ (بفحص) الجهاز الادارى لمعرفه مدى اقترابه وابتعاده عن أسس العملية الادارية ومبادىء الادارة العامة وليس هذا فحسب بل ومدى (ملائمة) تلك الاسس العلمية للواقع الذى تعيشه تلك المنظمة الادارية ، فلقد سبق ان نبهنا من قبل الى ان علم الادارة العامة لا يحوى — ويجب الا يحوى — مبادىء جامدة صالحة لكل زمان ومكان وانما هو يشمل توجيهات نسبية يهتدى بها فحسب فى عملية الادارة . يتضح من كل ما تقدم اهمية ما سبق ان قررناه وكررناه من ان عناصر عمليـة الادارة عمليات مستمرة .

فالتخطيط والتنظيم والقيادة والرقابة ليست عمليات تنتهى بمجرد اداء دورها وانما دورها مستمر ولذلك فان الاصـــلاح الادارى يعنى استمرار عمليات التخطيط والتنظيم ... الخ لمعرفة ما قابل تلك العناصر من مشكلات والعمل على حلها مباشرة بدلا من تركها تتراكم مكونة معوقات ضخمة توقف عمليات الادارة ذاتها اذا فكل عنصر من عناصر العملية الادارية يحتاج لمراجعة مستمرة : وهذا ما يؤكد ما قررناه من قبل ان الادارة عملية متحركة ولذلك يجب دراستها فى حالة حركتها لا سكونها ، وهذا ما يطلق عليه علماء الادارة العامة ... « ديناميكية الادارة » .

وسنقسم هذا الفصل الى مبحثين نتحدث فى الاول منهما عن المشكلات الادارية . ونفصل تلك المشكلات ، فنخصص مطلبا للحديث عن المشكلات العامة : ونخصص المطلب الثانى للحديث عن مشكلة البيروقراطية ، ومشكلة الاتصـال . ثم نخصص المبحث الثانى للحديث عن الاصلاح الادارى فى ضرورة التجارب المقارنة وكذلك الاجهزة التى يناط بها عملية الاصلاح .

المبحث الاول

المشـــــكلات الاداريـــــة

نقسم هذا المبحث الى مطلبين .

المطلب الاول : المشكلات العامة .

المطلب الثانى : مشكلة البيروقراطية ومشكلة الاتصال .

المطلـــــب الاول

المشـــــكلات العامـــــة

أولا ــ مشكلة تضخم عدد العاملين :

ويلاحظ فى البلاد النامية على وجه الخصوص زيادة الرغبة لدى المواطنين للعمل بالمنظمات الحكوميه ويلاحظ ايضا ان الحكومات فى تلك الدول تعمل على تعيين الكثيرين من الافراد فى الوظائف الحكومية لاسباب كثيرة .

وترجع زيادة الرغبة لدى الموطنين للعمل بالمنظمات الحكومية الى عوامل كثيرة منها ان الوظيفة الحكومية فى معظم تلك البلاد تحظى بمركز اجتماعى مميز وسلطة مرموقة بالاضافة الى ضمان الداخل المناسب ،كما ان الاستعمار قد أصل فى نفوس ابناء البلاد المستعمرة ــ ومعظم الدول النامية كانت مستعمرة بأى شكل من اشكال الاستعمار قبل استقلالها ــ أصل فى نفوسهم الاقبال على الوظائف الحكومية لصرفهم عن الطموح والابتكار فى المجال الخاص، بالاضافة الى تقلص دور هذا المجال أصلا .

كل ذلك ادى الى تزاحم المواطنين على ضمان وظيفة فى المجال

الحكومى •

كمـــا أن الحكومات ـــ من جهـــة اخرى ـــ لا تجـــد امامها الا فتح باب التعين أمام هؤلاء ، كنوع من ضمان دخل معين لهم وكذلك لاستتاب سياسية أخرى • ولذلك فان الجهاز الادارى فى البلاد النامية ، ينوءبهذا العدد الضخم من العاملين الذى لا يحتاج العمل الا لنسبة معينة منهم فحسب بل يؤدى تعيينهم الى عرقلة العمل بالاضـــافة الى تحميل ميزانيات المنظمات الاداريـــة مبالغ طائلة •

ولقد بينا من قبل عندما تحـــدثنا عن التنظـــيم وعن الهيكل التنظيمى ان هذا الهيكل يتم تشكيله من مستويات او درجات معينة وانه يتم توصيف وترتيب الوظائف وشغلها بالعاملين •

ولذلك فان اى (عدم تنظيم) فى شغل مستويات هذا الهيكل بالعاملين يؤدى ـــ بداهة ـــ الى عرقلة سير عملية او عنصر التنظيـــم ذاتـــه •

ولذلك فان الخبير الانجليزى سنكر ـــ الذى استقدم سنة ١٩٥٠ لدراسة الجهاز الادارى المصرى وفحص مشاكله وتقديم اقتراحاته قد لاحظ اول ما لاحظ ان هناك تضخما كبيرا فى عدد العاملين بالاجهزة الحكومية وانه ليس لاكثرهم اعمال او اختصاصات تذكر ، وان ذلك يمثل عبئا على الميزانية ويعد من اول اسباب عـــدم استتباب النظام فى الادارة الحكومية نظرا لعدم وجود من يتحمل منهم مسئولية العمل ومحاولة كل منهم القائها على غيره (٣٤) •

---

(٣٤) انظر تقدير الخبير سنكر ـ انظر فى ذلك الدكتور عادل حسن والدكتور مصطفى زهير ـ الادارة العامة ـ المرجع السابق ص ٢٢١ •

ثانيا : مشكلة ضعف ثقة المواطنين بالاجهزة الحكومية :

لقد زرع الاستعمار قبل ان يرحل عن البلاد النامية ، زرع في نفوس معظم الموظفين في اجهزة الادارة ، انهم اصحاب سلطة وزرع فيهم حب اظهار تلك السلطة في كل مناسبة يحاول فيها المواطن الاتصال بالاجهزة الادارية ، وذلك عن طريق عرقلة العمل وتصعيبه حتى يشعر المواطن بمدى سلطة الموظف ، وانه يمكنه ان ييسر له طلبه او يعرقله ، ولذلك فان المواطن العادى — فى اتصالاته بالجهاز الادارى — يشعر فى اعماقه بخوف وعدم ثقة فى هذا المجال بدلا من ان يشعر انه صاحب حق •

وبدلا من ان يشعر الموظفون ان وظيفتهم هى العمل على تحقيق مطالب المواطنين فى سهولة ويسر • وانهم — اى الموظفون — انما يحصلون على رواتبهم من حصيلة انتاج المواطنين والضرائب المفروضة عليهم • بدلا من ذلك فان الكثير من الموظفين يشعرون بأنهم اصحاب سلطة فحسب •

الا انه لا يمكن القاء اللوم كله على الموظفين فى عدم اقبالهم على عملهم وعدم تيسيرهم وقضائهم لمصالح المواطنين ،ذلك ان مستوى الاجور التى يتقاضونها ضئيلة بالنسبة لما يتقاضاه — مثلا — العاملون فى الشركات والاعمال الخاصة ، وهذا ما يؤدى الى ان يجنح بعضهم الى قبول الرشوة او (الاكراميات) لتسهيل مصالح المواطنين او الى احساسهم بالضيق نظرا لان ضآلة دخولهم من الوظيفة وعدم تمكنهم بالتالى من مواجهة تكاليف المعيشة يؤدى الى تبرمهم وعدم اقبالهم على اعمالهم بحماس ومن ثم عدم المبالاة ، وانخفاض الانتاج •

ثالثا : مشكلة كفاءة الموظفين :

يتم تعيين العدد الاكبر من العاملين بالاجهزة الادارية بالدول

النامية اما نتيجة المحسوبيات والوساطات . واما عن طريق المسابقات الشكلية — المعدة والمعروف نتيجتها مقدما — واما عن طريق ما يعرف بادارات القوى العاملة التى تعين الموظفين بموجب الشهادات الدراسية التى حصلوا عليها •

وليست الشهادات الدراسية هى المقيـاس الحقيقى لكفاءة الموظف للوظيفة بل ان نظم التعليم ذاتها — فى البلدان النامية — ينبغى تطويرها لكى لا تكون مجرد حشـو للمعلومـات النظرية فى اذهـان الطـلاب ، بـل يجـب ان يتواءم التعـليم مـع الواقع العملى ومع النتيجةالمرجوة • منه فيجب ان يتضـمن التعليم — فى مراحلة المتعددة اهتماما بالتخصصات الادارية المختلفة على ان يعقب ذلك تدريب مركز للمتقدمين للعمـل فى الوظائف الادارية فى معاهد متخصصة قبل تعيينهم نهائيا فى تلك الوظائف مع موالاة الدورات التدريبية بعد ذلك ولا شك ان المدرسة الوطنية للادارة فى فرنسا هى خير شاهد على صلاحية ذلك النظام وكذلك معاهدة الادارة العامة التى انتشرت حاليا فى معظم البلدان النامية •

رابعا : مشكلة الترقيـــات :

من المشكلات الهامة فى مجال المنظمات الادارية فى البلدان النامية مشكلة الترقيات • وهناك اسـلوبان لترقى الموظـف الى الدرجات الاعلى ، وهما اسلوب الاقدمية واسلوب الاختيار • وعادة ما يتم اتباع نظام الاقدمية فى المستويات الدنيا والمتوسطة على ان يتبع نظام الاختيار عند الترقية الى المستويات العليا •

والحقيقة ان لكل من لاسلوبين مزاياه آعيوته : فنظام الاقدمية اى الترقية بواسطته يؤدى الى أن الموظفين يعتبرون الترقية حقا لهم لكى يتسلقوا سلم الهرم الادارى . نتيجة تفرغهم لوظائفهم

وانقضاضهم لها ، الا انه — من جهة اخرى — يؤدى احيانا الى تواكل الموظفين فى اعمالهم وعدم الاهتمام الكافى بها ذلك ان (قطار الترقى) سوف يمر بهم حتما وهم جالسون فى محطات الانتظار •

بالاضافة الى ان هذا الاسلوب لا يعدل العدل الكامل بين من يؤدى عمله بجد واجتهاد وبين من يؤدى عمله مجرد تأدية فحسب ولا يصلح من ذلك صلاحا كاملا القول بأن التقارير — تقارير الكفاية — يؤدى الى التفرقة بين المجتهد وبين غيره • فالمعروف عملا ان الذى يعاقب بعدم الترقية هو الموظف الذى يرتكب خطأ فادحا يرقى الى المستوى الجريمة الادارية •

أما ما دون ذلك فان التقارير لا تكون عاملا مؤثرا يؤدى الى الترقية او منعها •

فاذا انتقلنا الى الاسلوب الثانى وهو اسلوب الاختيار فانه وان كان هو الاسلوب الامثل — علميا — الا انه — عمليا — يتأثر فى كثير من الاحوال بعوامل مختلفة كالمحسوبية والوساطة والعوامل الشخصية لا الموضوعية •

خامسا : مشكلة القيادة :

لقد سبق لنا ان درسنا عوامل النجاح للقيادة الادارية ولذلك فان اى اخلال بتلك الاسس يؤدى الى عرقلة اداء المنظمات الادارية لعملها•بل لا نبالغ اذا قلنا انمشكلة المشاكل فى المنظمات الاداريةفى البلدان النامية هى افتقاد تلك المنظمات الى قادة ناجحين والى اسلوب قيادى سليم •

وترجع تلك المشكلة — بداية — الى سوء نظم اختيار القادة

.. ن يختار القادة الاداريين على اساس الاقدمية وصعودهم السلم الادارى حتى نهايته وهذا لا يدل وحده على نجاح هؤلاء فى عملية القيادة فالقيادة الادارية تحتاج لمواهب وشخصية متميزة عما فرقنا من قبل — بين الرئيس الادارى والقائد الادارى •

واما ان يتم اختيار القادة على اساس الاختيار وكثيرا ما تدخل عوامل المحسوبية والوساطة والعوامل الشخصية فى هذا الاختيار مما يؤدى الى خطورة كبيرة والى رد فعل سىء لدى العاملين بالمنظمات لاحساسهم بسيطرة تلك العوامل على اختيار قمة الجهاز •

ويؤدى عدم مراعاة الاصول العلمية السليمة فى اختيار القادة الى عدم ادراكهم لابعاد تلك المهمة الضخمة : مهمة القيادة • وبالتالى الى فشلهم فى قيادة المنظمات باسلوب سليم قائم على مراعاة مبدأ مشاركة العاملين فى القيادة وكذلك مراعاة معنويات العاملين •

وينعكس ذلك على العاملين بالمنظمات الادارية الذين يشعرون اصلا بأن من يجلس على قمة الجهاز لا يستحق هذه القمة ، وبالتالى فانهم يفقدون الامل فى أن يصل الاكفاء منهم — فى المستقبل — الى مثل هذه المناصب العليا •

.. انهم يفقدون روح الحماس التى تدفعهم الى العمل .. باخلاص ويدفع ذلك الرئيس الادارى — محافظة على .. التعامل مع العاملين بالاسلوب الرئاسى المجرد .. الجزاءات مما يؤدى الى تفاقم المشكلة بدلا .. حلها •

سادسا : مشكلة تعدد اجهزة الرقابة :

تؤدى معظم النظم الوظيفية فى البلدان النامية الى تربية الاحساس لدى العاملين بعدم الثقة الكاملة فيهم مع ان الاساس السليم هو منح الثقة للعامل لكى يستطيع ان يؤدى عمله بنجاح •

ويساعد على ذلك تعدد اجهزة الرقابة فى المنظمات الادارية وعلى مستويات مختلفة فهناك اجهزة رقابة مركزية على مستوى الدولة وهناك اجهزة رقابة على مستوى المنظمة الادارية •

وكثيرا ما يحدث التضارب بين اختصاصات هذه الاجهزة المتعددة : بل كثيرا ما يؤدى تدخلها المستمر الى تعطيل الاعمال والى ان يجنح العاملون الى الهرب من المسئولية بعدم العمل والابتكار اصلا بدلا من الاقبال على العمل وتحمل المسئولية

سابعا : مشكلة عدم التناسب بين السلطة والمسئولية :

سبق ان تحدثنا عن ضرورة وجود تناسب بين السلطة وبين المسئولية وبين المسئولية والسلطة فلا يكفى ان نحمل موظفا مسئولية معينة دون ان نوفر له السلطة — وامكاناتها — التى تساعده على تحقيق ما نيط به من مسئولية •

ولا يعقل كذلك ان نمنح موظفا سلطة ضخمة دون ان نحمله بمسئوليات تتناسب مع تلك السلطة التى منحت له •

وفى بلداننا النامية فان من اهم معوقات العمل الادارى ، اننا نثقل كاهل العاملين بمسئوليات ضخمة ، ونطلب منهم تحقيق اهداف معينة دون ان نوفر لهم السبل الكفيلة بمساعدتهم على تحقيق تلك الاهداف •

وفى نفس الوقت ، فاننا نمنح سلطات ضخمة ــ بما تحمل من أمكانات وقدرات ــ لمراكز وظيفية معينة دون ان يحمل أصحابها بمسئوليات تتناسب مع تلك السلطات الضخمة •

والجانب الاول هو الشائع فى البلدان النامية ، ولذلك فان من أهم اسباب انجاح العمليــة الادارة هو التناسب بين السلطـة والمسئولية •

المطــــلب الثـــانى

أولا : البيروقـــــراطية

قلنا من قبل اننا سنتعرض لبعض المشكلات التى تعوق الادارة العامة عن القيام بواجبها فى تنفيذ الاهداف العامة على الوجــه الاكمل ، ستتعرض لتلك المشكلات من الناحية الفنية ، دون ان نخوض تفصيلا فى بحث اسبابها الاخرى سياسية كانت أم اجتماعية، الا بالقدر الذى تتطلبه ضرورة البحث فى تلك المشكلات من الناحية الفنيــــة •

وبديهى ان ما عرضناه من مشكلات فى المطلب السابق ، او ما نعرضه الان فى حديثنا عن البيروقراطية انما ترجــع اسبابه ــ بصورة او بأخرى ــ الى الظـروف السياسية والاجتماعيــة والاقتصادية التى تحيط بالادارة العامة فى بلد ما فالادارة العامة ليست ــ ولن تكون ــ شئا متميزا عن بيئتها الاجتماعية والسياسية وعن المؤثرات التى تؤثر فى تلك البيئة سلبا وايجابا •

اننا نتمنى ــ بالتأكيد ــ ان تقود الادارة العامة بيئاتها ــ فى الدول النامية وان تأخذ بيدها نحو الافضل ولكن سيظل القول صحيحا ان الادارة العامة هى الوجه او المرآة لبيئتها ، بكل ما تحمله

هذه البيئة من ملامح ؛ وكل ما تؤثر فى هذه البيئة من مؤثرات •

ويتضح ذلك فى البيروقراطية بمعناها الشائع كما سنوضحها — وفى اسبابها فمما لا شك فيه ان الظروف السياسية والاجتماعية والاقتصادية التى مرت بها المجتمعات النامية ، قد تسببت بشكل او بآخر ، فى وجود البيروقراطية فى الادارات العامة فى تلك المجتمعات •

ان الاستعمار — قبل ان يرحل عن تلك المجتمعات النامية — قد ترك بصماته السيئة على اداراتها العامة ، وعلى نوعية الانسان فى تلك المجتمعات ومالادارة العامة — كما أوضحنا من قبل — الادارة او قيادة الجهود البشرية وما الجهود البشرية الا حصيلة نتاج البشر ، او نتاج مجهودات (الانسان) فى تلك المجتمعات ذلك الانسان الذى اثر الاستعمار فى شخصيته وفى نفسية وفى طموحه وفى جهده وحماسه للعمل •

مفهوم البيروقراطية :

هناك معنيان او مفهومان للبيروقراطية ، احدهما علمى ، والاخر شائع • وقبل ان نتناولهما بالشرح ، نتحدث أولا عن الاصل اللغوى لكلمة بيروقراطية ، فلفظ Bureaucracy يتكون من مقطعين هما Bureau (أى مكتب) و Cracy اى حكم أو قوة او سلطة ، (طبقا للمفهوم اللاتينى لهذه الكلمة الاخيرة) ويمكن ان يذكر ايضا انها مشتقة من الاصل الاغريقى لكلمة Kratia اى القوة اى ان الكلمتين يكونان معنى لكلمة البيروقراطية ، وهو سلطة المكتب او تسلط المكتب (٣٥) •

---

(٣٥) انظر فى ذلك الدكتور ابراهيم درويش — الادارة العامة فى النظرية =

اما المعنى العلمى المحايد : او الوجه الحسن لكلمة البيروقراطية فهو انها تعنى ضخامة التنظيم الادارى او الحكومى ، وهذا المعنى هو الذى اعتمده عالم الاجتماع الالمانى ماكس وبر Maxveber فى نموذجه وضخامة التنظيم تشمل معانى كثيرة مثل الاجراءات الحكومية الرسمية ، وسلطة الموظفين الضخمة .

فهى — أى البيروقراطية — انما تعنى هنا نظاما ضخما ، يتضمن اجراءات معينة طبقا للوائح والقوانين ، ويباشر العمل موظفون يتمتعون بسلطة ، ويتصف هذا النظام والعلاقات بينه وبين العاملين به ، وبين العاملين بعضهم البعض ، يتصف « بالرسمية » والبعد عن العلاقات غير الرسمية (اى الشخصية) .

أما المعنى الشائع ، او الوجه السيىء لكلمة البيروقراطية ، فيعنى الروتينية البغيضة ، والتقيد الجامد بحرفية نصوص اللوائح والتعليمات ، لا بروح تلك النصوص ، وعدم المرونة ، والعلاقات الرسمية الجامدة بين الرؤساء وبين المرؤسين (بما تتضمنه من عدم الثقة والتشكيك) والخوف من المسئولية ومن اصدار القرارات الحاسمة وعدم الرغبة فى التجديد والابتكار ، والتعقيدات الادارية وسوء التنظيم .

=

والممارسة ١٩٧٨ ص ٣٤٥ — وان كلمة Bureaucratec تعنى الموظفين المكتبيين أى الذين يعملون فى المكاتب . وفق ما جاء فى التحديد اللغوى لهذه الكلمة فى اللغة الفرنسية (وكما يذهب القاموس الفرنسى لاروس الى ذلك) والمعنى اللاتينى الكلمة Bureau هو اللون الغامق القاتم ولذا جاءت الكلمة الفرنسية bure لتعنى القماش الذى يغطى مناضد المكاتب الحكومية ، وانظر ايضا دكتور عبد الكريم درويش ودكتورة ليلى تكلا — اصول الادارة العامة ١٩٦٨ ص ١٨٦ .

ويعرفها (لاسكى) بانها « حالة تصل اليها المنظمة التى يسيطر عليها شكل قانونى يصعب تعديله حتى ولو تعارض مع مصالح حيويه لا تقبل المناقشة (٣٦) • فالموظفون فى هذه الحالة ، لا يهمهم — بشكل كبير — ان تحقق الادارة اهدافها وانما يهمهم اولا دفع المسئولية عنهم ، فهم انما يتقيدون تقيدا اعمى بنصوص اللوائح حتى ولو كان فى ذلك التقيد اهدار المصلحة العامة ، فهم يخشون التصرف بمرونة بغية تحقيق الاهداف •

وليس معنى ذلك ، ان احدا يطالب الموظفين بالابتعاد عن الشرعية القانونيـــة او اهـــدار نصوص اللوائح والقـــوانين • فقد سبق لنا ان اوضحنا ان الادارة العامة ينبغى ان تستظل بالشرعية فى قراراتها ، حتى تضمن ان تكون تلك القرارات مشروعة ومنتجة لآثارها • ولكن ينبغى أيضا ان يستقر فى اعماقهم ، ان النصوص القانونية انما وضعت لخدمة المجتمع وتنظيمة ، لا لعرقلة تحقيق الاهداف العامة • ان للنصوص القانونية روحا تسيطر عليها ، وليس من المنطقى اصلا ان تكون هذه الروح بعيدة عن روح الخدمـــة العامة ، ولا عن اهداف وواجب الدولة وهو تقـــديم الخـــدمات للمواطنين وتوفير الرفاهية لهم وتحقيق مصالحهم غير المتعارضة مع الصالح العام •

هذا الجمود وعدم الرغبة فى التغيير لدى الادارة البيروقراطية يظهر حتى فى حالة رغبة السلطة السياسية فى احداث تغيير ، بل وحتى فى حالة حدوث تغيير فى الاحوال السياسية فى البلاد ، فقد تتغير السلطة السياسية ، او قد ترغب فى احداث تعديلات

---

(٣٦) انظر الدكتور احمد رشيد — الادارة بالاهداف فى المؤسسات الحكومية ص ١٧ •

جذريه فى المجتمع وفى اساليب اداء الخدمات ولكن استجابة الادارات البيروقراطية لتلك الرغبة او لتلك التعديلات ، تأتى بطيئة متأخرة قاصرة عن مواكبة التجديد والتغيير المطلوب .

وهذا ما يعنيه جون ميليت John Millet حينما يقرر انه من غير المتوقع لاى نظام أدارى بيروقراطى ان يحدث فيه تغيير جوهرى او اساسى اذا ما حدث تغيير فى نظام السلطة السياسية او فى الشكل الحكومى (٣٧) .

وهذا المعنى الشائع للبيروقراطية ، هو الذى نقصده هنا فى حديثنا عن المشكلات الادارية ، فالبيروقراطية هى المشكلة الاساسية للاجهزة الادارية فى المجتميات النامية . ان المجتمعات النامية انما تتطلع الى اللحاق بالمجتمعات المتقدمة ووسيلها فى ذلك هى التنمية ، والدور الاساس للتنمية انما يقع على عاتق المنظمات العامة الادارية ، وبذلك يتضح لنا مدى الدور السيىء الذى يمكن ان تقوم به تلك المنظمات اذا اتصفت بالبيروقراطية ـ فى اعاقة جهود التنمية . ونحب ان نوضح ان هذا المعنى الشائع للبيروقراطية ، لا ينصرف فحسب الى المنظمات الحكومية فمن الممكن ان تتصف به المنظمات الخاصة ، ولو ان ذلك يكون نادرا غالبا .

ذلك ان المنظمات الخاصة انما تعمل بطموح معين ، يتمثل فى طموح وحماس اصحابها لتحقيق اكبر قدر من الربح ، والمترتب على نشاط مؤسساتهم وسمعتها ونجاحها فى ميدان المنافسة مع المنظمات المماثلة ، وذلك يترك اثره ـ بلاشك ـ على قيادات تلك

---

(٣٧) راجع دكتور ابراهيم درويش ـ المرجع السابق ص ٣٤٨ .

المنظمات وعلى العاملين بها وعلى استعمال تلك التيدات لمبدأى الثواب والعقاب الفوريين • وعلى التخيير الفورى لكل من يتسبب — بروتينيته — فى اضاعة فرص الربح والتقدم لتلك المنظمات •

اضاعة فرص الربح والتقدم لتلك المنظمات •

العـــــــلاج :

سبق ان اشرنا الى ان علاج اى مرض ادارى ، انما يتطلب علاجا للظروف — السياسية والاجتماعية والاقتصادية والثقافية — المحيطة بالجهاز الادارى ، والتى قد تتسبب — بنسب معينة — فى حدوث هذا المرض ، وبالتالى يساعد علاجها على علاجه •

وهذا العلاج لتلك الظروف ، انما ينصب اساسا على عـلاج الفرد ، او الانسان فى تلك المجتمعات والانسان — كما قدمنا — هو ركيزة الادارات العامة ، ومن جهده وجهود الاخرين يمكن ان تؤتى تلك الادارات ثمارها المرجوة • وليس من شك فى ان هناك حلولا كثيرة لتلك المشكلة ، الا ان تلك الحلول ستلتقى فى النهاية على العناية (بالادارى) تلك العناية التى تتطلب تدقيقا واهتماما فى اختياره طبقا التوجيهات التى اوضحناها من قبل ، وتتطلب عناية بالمناهج التعليمية ، وبالدورات التدريبيـة المستمرة للاداريين ، وتتطلب عناية واهتماما بأحوالهم الوظيفية والعائد المـالى لتلك الوظائف ، وتتطلب استخدام اسلوبى الثواب والعقاب ، وتتطلب اثارة روح الحماس فى نفوسهم ، وتشجيع الابتكار والتجديد ، وبث الثقة فى نفوسهم ، وابعاد شبح المسئولية والخوف منها عن أذهانهم • الا ان الجانب الهام فى ذلك العلاج انما يتركز فى القيادة الادارية الصالحة ، التى تستطيع ان يؤدى دورها الفعال فى عـلاج البيروقراطية لا ان تكون هى سببا هاما من اسبابها ، فتستطيع

تلك القيادة بواسطة استعمالها لاسلوب ديموقراطية الادارة.وبثها لروح الحماس واشعارها العاملين بمشاركتهم فى تحمل مسئولية المنظمة ، وقيامها برفع الروح المعنوية للعاملين عن طريق اشباع وكفالة الحاجات المعنوية لديهم ، تستطيع بكل ذلك أن تعالج البيروقراطية ، وان تنهض بالادارات العامة ، وان تبث روح الحيوية فى تلك الادارات ، وان تحافظ على تلك الحيوية •

فليس هناك — كما يقول مارشال ديموك — تشكيل انسانى يظل ساكنا ، فهو اما أن يبقى حيا خلاقا واما ان يتحلل ، ومن ثم تبرز مشكلة التوصل الى أمثل الطرق لاكتشاف وتطبيق وسائل الاحتفاظ بالحيوية والاستجابة الى الحاجات المتغيرة للمواطنين والمجتمع ، ولما كان التهديد الرئيسى للحيوية انما يأتى من الجمود الذى يتولد عن البيروقراطية فلابد ان يكون (الادارى) قادرا على ادراك هذا الجمود عندما يبدأ فى الظهور وان يتخذ الاجراءات اللازمة للتغلب عليه (٣٨) •

وليس هذا الصنف من القيادة بالشىء المحال ، فان المجتمعات نفسها — وكم فى صفحات التاريخ من أمثلة — تصل الى أقصى حالات الضعف والتخلف ، ثم تصحو على قيادات فذة ، تأخذ بيدها وترشدها وتقودها فى طريق الاصلاح والتقدم •

ان التطبيق السليم لعناصر العملية الادارية ، وخاصة ما يتصل بالقيادة ، وكذلك بالتنظيم وباعادة التنظيم والتطبيق السليم لتوجيهات علم الادارة العامة والتفهم الصحيح لمبدأ (استمرارية)

---

(٣٨) انظر ديموك (مارشال ادوار ديموك) — الادارة العامة ١٩٦٧ ترجمة ابراهيم البرلس ص ٤٢٢ •

كل عنصر من عناصر العملية الادارية ؛ كل ذلك يؤدى الى التصدى للبيروقراطية وعلاجها •

واول خطوات العلاج هو أن يوقظ القــادة الاداريون روح (الشخصية) الانسانية فى الادارى • تلك الروح التى تتوارى دائما خلف (شخصية الموظف) فيه ، ان (الانسـان) قادر على العمل والابتكار والتجديد دائما ، اما الموظف ـ بالمعنى البيروقراطى لتلك الكلمة ـ فهو قادر فقط على ابعاد المسئولية عنه وعلى الطاعة آعمياء لرئيسه ولنصوص اللوائح •

تلك هى المشكلة الهامة ، وذلك هو العلاج ، إما عن أسباب البيروقراطية الاخرى من تخصص يؤدى الى الروتينية وجمود القواعد واللوائح ••• الخ فكل ذلك يمكن تغييره والتحكم فيه ولكن الصعب دائما هو الانسان وهو القدرة على تشكيله واثارة روح الحماس فيه ، خاصة فى ظل ظروف سياسية واجتماعية وثقافية اثرت فى شخصيته وفى تكوينه النفسى تأثيرا معينا •

ثانيـا ـ الاتصـــال

أردنا باختيار موضوع (الاتصال) ، التنبيه الى الاهميـة القصوى التى يتصف بها فى عملية الادارة ، بالرغم من ان الادارات فى المجتمعات النامية ، لا توليه العناية الكافية الجديرة به ، ولذلك فهو يتحول الى مشكلة من مشاكل الادارة مشكلة تحتاج الى بحث جوانبها ، وكيفية اصلاحها •

مفهوم الاتصال واهميته :

فما هو الاتصال ؟ ان اول ما يتبادر الى الذهن ، ان الاتصال

هو تلك الاتصالات التليفونية التى تتم داخل المنظمـة !! الا ان الاتصال عملية أوسع واعمق من ذلك بكثير •

فيعنى الاتصال فى المنظمة العامة كيفية ارسال واستقبال الافكار ، والاراء والمعلومات والتعليمات ، والاقتراحات والاوامر وردود فعلها داخل المنظمة الادارية وخارجها وكما ان (اعصاب) الجسم البشرى ، تقوم بنقل كل الاتصالات داخله ، كذلك فان الاتصالات فى المنظمة العامة ، تقوم بذات الوظيفة • ولذلك فاذا فسدت هذه الطرق ، او تعطلت ، فانها تصيب المنظمة بالفشل •

ولذلك فاننا نرى اغلب علماء الادارة العامة يهتمون بموضوع الاتصالات فى المنظمات الادارية العامة ، فنرى (شستر برنارد) يطور نظرية ادارية هامة تتركز على مفهوم الاتصال (٣٩) •

ويبين (رنسيس ليكرت) أهمية عملية الاتصال ، ويبين انها عملية معقدة تتضمن ابعاد كثيرة (٤٠) •

بينما يعتقد (فيفنر) فى النظرية التى تقول بأن التنظيم ذاته، ما هو الا شبكة اتصالات متشعبة من كافة الاجزاء المكونة له ، وان النظريات التقليدية التى كانت تعتبر الاتصال عملية ثانوية ، قد فقدت قيمتها بعدما تبين ان الاتصال هو العصب الحساس للتنظيم ، والعامل المؤثر فى قدرته وكفايته نحو تحقيق اهدافه (٤١)•

---

(٣٩) راجع ديموك ـ الادارة العامة ـ المرجع السابق ـ ص ٤٤٥ •
(٤٠) راجع رنسيس ليكرت ـ انماط جديدة فى الادارة ـ ترجمة ابراهيم على البرلسى ـ مراجعة دكتور محمد توفيق رمزى ١٩٦٦ ص ٩٩ •
(٤١) راجع الدكتور اسماعيل صبرى مقلد ـ دراسات فى الادارة العامة ـ ١٩٨٠ ص ٢١٧ •

ويكفى لبيان اهمية الاتصال فى المنظمة العامة ، ان نذكر ان كل عناصر العملية الادارية — كما سبق ان بيناها — انما تتوقف على الاتصالات ، وبدون الاتصالات فانها تصبح مجرد افكار نظرية فى ذهن (الادارى) دون ان تتعدى ذلك الى مرحلة التطبيق العملى •

ان القرار الهام الذى يتخذه القائد الادارى ، لا يمكن ان يتكون اصلا لديه اذا لم توفر له عملية الاتصالات ، اسسه التى يتكون عليها وعناصره التى يتكون منها ، واذا تكون هذا القرار ، صدد فعلا ، فما جدوى صدوره اذا لم توفر عملية الاتصالات سبل ابلاغه الى من يتولى تطبيقه ، واذا ابلغ القرار فما جدوى ابلاغه ، اذا لم توفر عملية الاتصالات للقائد الادارى معرفة صداه وورود فعله ، وكيفية تطبيقه ، ومدى نجاح القرار ذاته ، او مدى نجاح تلك الفكرة النظرية التى كانت تحيا فى ذهن القائد ، عندما انتقلت من المجال الذهنى الى المجال الواقعى ، وما جدوى كل ذلك اذا لم توفر الاتصالات له المراقبة والمتابعة المستمرة ، وما قد ينتج عنها من تعديل للقرار ، او استبدال آخر به ، او الغائه نهائيا ، اردنا ان نضرب بذلك مثالا جزئيا على اهمية الاتصال بالنسبة لخطوة واحدة من خطوات الادارة •

وتزداد أهمية موضوع الاتصالات مع كبر حجم المنظمات العامة — فى عالمنا المعاصر وتضخمها وتشعب فروعها واقسامها فى فى اماكن مختلفة متباعدة ، ومع تشعب وتفرع تلك الاقسام . . حتى ولو تقاربت أماكنها — بسبب اتباع اسلوب (التخصص الدقيق) •

أنواع الاتصالات ووسائلها :

يقسم فقهاء الادارة العامة الاتصالات الى أنواع مختلفة ، طبقا للاساس الذى يبنون عليه تقسيماتهم ، فيمكن أن تقسم الاتصالات الى :

أولا : اتصالات داخلية (أى تتم تبين اجزاء المنظمة) او اتصالات خارجية (أى تتم بين المنظمة وبين خارجها ، سواء كانت تلك الاتصالات مع المنظمات الاخرى أو مع الجمهور) •

ثانيا : اتصالات صاعدة او هابطة أو جانبية : ويقصدون بالاتصالات الصاعدة الاتصالات التى تتم لنقل معلومات او بيانات او اراء من داخل المنظمة (الادارات الوسطى أو الدنيا) الى قمة المنظمة •

— أو اتصالات هابطة اى تلك الاوامر والتعليمات والقرارات والتوجيهات التى تأتى من قمة المنظمة الى المستويات الادنى منها •

— او اتصالات جانبية اى تلك التى تتم بين ادارات او اقسام المنظمة التى تتماثل فى المستوى او المرتبة بالنسبة لمستويات التنظيم الهرمى وتدرجه •

ثالثا : الا ان التقسيم الشائع هو تقسيم الاتصالات الى اتصالات رسمية واتصالات غير الرسمية ، ويمكن أن تندرج التقسيمات السابقة داخل هذا التقسيم الشائع •

فما هى تلك الاتصالات : الرسمية وغير الرسمية ، وما وسائل كل منها •

الاتصالات الرسمية :

وهى تلك التى تنظم القواعد والتعليمات الرسمية ، اسسها

ووسائلها وكيفية القيام بها ، وتتضمن ارسال واستقبال الاوامــر والتعليمات والقرارات والتقارير ومذكرات الرأى داخل المنظمة •

وهى اما أن تتم ابتداء من القيادة الادارية بقصد الاتصال بالادارات الوسطى او التنفيذيــه وفى تلك الحــاله فانها تتضمن التعليمات والتوجيهات والقرارات الصادرة من تلك القيادة •

أو تتم صاعدة من تلك الادارات ـــ الوسطى والدنيا ـــ الى الادارة العليا متضمنه ردا على استفسار ـــ معلومات ، أو اقتراحات او مطالب او شكاوى •••

أو تكون فى صورة اتصالات جانبية تتم بين الادارات المتماثلة من حيث المستوى •

ويلاحظ علماء الادارة العامة ـــ مثل رسيس ليكرت •• انه دائما ما تركز نظريات الادارة على الاتصالات الهابطة من القيادة الى ما دونها ، دون الاهتمام بالاتصالات الصاعدة من تلك الادارات الى القيادة (٤٢) •

أى ان الادارة ، تركز على طرق توصيل تعليماتها ، وأوامرها ، دون ان تهتم بتدبير طرق اتصال الادارات الادنى منها بها ، بما تحمله تلك الاتصالات الصاعدة من أقتراحات او شكاوى او مطالب او معلومات •

والحق انه من اهم واجبات القيادة ان تهتم ليس فقط بتوصيل اوامرها وقراراتها بل كذلك بصدى هذه القرارات ، وبمقترحــات العاملين • وقد سبق ان تحدثنا عن القيادة الديمقراطية وعن ضرورة قيام تلك القيادة الناجحة باشعار العاملين بمشاركتهم بارائهم فى ادارة المنظمة وان ارائهم تلقى الاهتمام الواجب بالاضافة الى ما سبق ان اوضحنا بالنسبة للفوائد التى تعود على المنظمة وعلى

---

(٤٢) راجع رنسيس ليكرت ـــ انماط فى الادارة ـــ المرجع السابق ص

قيادتها بالتالى — حين تصدر قراراتها على ضوء آراء العاملين الذين قد يتيسر لهم الالمام بتفصيلات العمليات — خاصة فى قاعدة المنظمة — بصورة يمكن ان تستفيد منها قيادة المنظمة عند اصدار قراراتها •

وهذا ما يقرره (الكسندر ليتون) من أن الاتصال من الموظفين الى الادارة لا يقل أهمية عن سريان الاتصال فى الاتجاه العكسى ، ولو انه يغفل فى اغلب الاحيان (٤٣) •

وهذا ما يؤكد ان القيادة — كما يقولو « ديموك » ليست ببساطة ما يصدر عن المكتب الاعلى بل ان القيادة هى المجهود الروحى الفعال لكل عضو فى التنظيم تبعا لمدى سلطته ومسئوليته وهى تمتد رأسا الى اسفل الى مستوى التنفيذ •

ومن المهم هنا ان نشير الى نقطة هامة ، وهى أنه اذا كنا قد تحدثنا عن ضرورة الاهتمام بالاتصال الصادر من القمة ، والاتصال الصاعد من القاعدة فانه ينبغى الاهتمام بأن كلا الاتصالين يمران — فى معظم الاحيان — بالادارات الوسطى • فخطوط الاتصال — كما يقولون — تتقابل وتمر وتلتقى عند مديرى الادارات الوسطى •

فالادارات الوسطى هى التى تتلقى الاتصالات الصادرة من القمة متضمنة الاوامر والتعليمات كى تنقلها إلى القاعدة وهى فى ذات الوقت التى تتجمع لديها اتصالات القاعدة التى تتضمن الاقتراحات والمعلومات والشكاوى التى يراد توصيلها الى القمة •

يتضح من ذلك مدى الدور الذى يمكن ان تقوم به تلك

---

(٤٣) راجع ديموك — الادارة العامة — المرجع السابق ص ٤٤٦ •

الادارات الوسطى اذا كانت موصلا جيدا وامينا ، او اذا كانت معوقا من معوقات الاتصال الفعال ولذلك فانه ينبغى على القائد الادارى الناجح ان لا يكتفى بمجرد اصداره الاوامر او التوجيه ، بل يجب ان يكون متأكدا — مسبقا على ضوء التجربة والمتابعة والاختبارات المفاجئة — ان توجيهه وقد وصل حاملا ذات حماسه وحيويته ، لا انه وصل مجردا من الحماس والحيوية ، بحيث وصل مجرد امر جامد بلا روح •

وسائله :

ويمكن ان نعدد وسائل مختلفة للاتصال الرسمى ، فيمكن ان نقسمه الى وسائل شفوية ، كالمكالمات التليفونية ، والمقابلات ، والاجتماعات والمؤتمرات والتصريحات (وتتم كل هذه الوسائل بصورة رسمية وتثبت بعد القيام بها) •

ويمكن ان يتم الاتصال الرسمى بوسائل كتابية كالتعليمات الكتابية والتقارير والمنشورات والكتب الدورية والطلبات والشكاوى والمقترحات التى يقدمها العاملون • والمذكرات التى تتبادلها الادارات داخل المنظمة •

هذا واذا كان الاتصال الرسمى ضروريا فى المنظمة ولا يمكن الاستغناء عنه كما انه يتميز بالانضباط والقدرة على متابعته ، وكذلك الدقة وسهولة الاشراف عليه ، فان كل ذلك لا يغنى عن النوع الاخر هو الاتصالات غير الرسمية •

الاتصالات غير الرسمية :

هى تلك التى يتم بها نقل المعلومات والافكار بصورة غير رسمية ولا يعنى ذلك — كم يقولون — ان يتم خارج مكان العمل الرسمى

او فى غير اوقات العمل الرسميه - ولكن المقصود تبادل تلك المعلومات خارج منافذ الاتصال الرسمية (٤٤) • ويعتمد الاتصال غير الرسمى ، على الصلات التى تولدها العلاقات الاجتماعية والانسانية بين العاملين فى المنظمة ، وقد سبق ان اوضحنا خطورة واهمية تلك الصلات الجديدة التى تولدها الدائرة الاجتماعية الجديدة دائرة العمل - بين اناس ربما كان لا يعرف بعضهم بعضا : قبل اشتراكهم فى صفة جديدة او رابطة جديدة وهى رابطة العمل معا •

وتبنى كثير من القرارات الهامة اصلا على تلك الاتصالات غير الرسمية ، بل ان القيادة الناجحة هى التى تستطيع ان تعتمد على الاتصالات غير الرسمية - بجانب الاتصالات الرسمية - فى سبيل التمهيد لاصدار القرار والتمهيد لنجاح تطبيقه •

ولا شك إنه قد يكون للاتصالات غير الرسمية عيوبا معينة من ناحية عدم دقة المعلومات التى تضل عن طريقها احيانا ، او عدم قدرة القيادة على الاشراف عليها • الا ان ذلك لا يعنى الاستغناء عنها • فالاتصالات الرسمية لها أيضا عيوبها فمن الممكن اغفال بعض الحقائق - بطريقة او باخرى - حتى ولو تم ذلك بواسطة الاتصالات الرسمية •

وهذا ما يؤكده (ديموك) حين يقرر ان من عوائق الاتصال الفعال - كما سيبينها - التنظيم الرسمى الذى لا ياخذ فى اعتباره العلاقات الاجتماعية فالاتصال لا يجرى الا فى جو طليق (٤٥) •

---

(٤٤) راجع دكتور محمد سعيد عبد الفتاح - الادارة العامة ١٩٧٣ ص ٢٠٠

(٤٥) راجع ديموك - الادارة العامة - المرجع السابق ص ٤٤٧ •

وهناك وسائل كثيرة للاتصالات غير الرسمية مثل المكالمات التليفونية واللقاءات الشخصية : وكذلك المقابلات والاجتماعات التى قد تتم فى مناسبات اجتماعية مختلفة .

مشكلة الاتصـــال :

بينا فيما سبق ماهية وكيفية الاتصال ، وبينا ان الاتصال الجيد هو عصب المنظمة العامة والاتصال الجيد لا يكفى فيه مجرد نقل الافكار والاراء . اى مجرد ان يصل الى المستقبل القـــرار الذى اصدره المرسل ؛ وانما يجب ان يتم استقبال تلك الافـــكار والاراء « طازجة » ــ اذا صح هذا التعبير ــ اى بذات روحهـــا وحرارتها وحيويتها ، اى المهم الا يفقد الاتصال تلك الروح وتلك الحرارة والحيوية ، وهذا هو الاتصال الجيد .

والاتصال الجيد يستلزم اسسا او عناصر هامة ؛ سواء فى المرسل او فى المستقبل او فى موضوع الاتصال ووسائله ، او فى النتيجة المترتبة عليه ؛ بالاضافة الى ظروف المنظمة من حيـــث ضخامتها ــ او من حيث نوعيتها ، كذلك يتأثر الاتصال ــ كمـــا يتأثر كل شىء فى المنظمة بالروح السائدة فيها وبالعلاقات الاجتماعية التى تربط بين العاملين بها ، وبنوعيه القيادة .

فاذا فقد الاتصال هذه الاسس او العناصر ــ كلها او بعضها ــ فانه يصبح (مشكلة) من مشاكل الادارة العامة ، وبديهى ان الاسس او عناصر او شروط الاتصال الجيد هى ــ فى حالة عدم تحقيقها ــ هى الوجه الاخر لمشكلة الاتصال ، ذلك انها ستغدو ــ فى هذه الحالة ــ معوقات للاتصال .

فما هى تلك المعوقات وكيف يمكن معالجتها ؟

معوقـــات الاتصـــال :

يشير علماء الادارة العامة الى أن معوقات او صعوبات الاتصال كثيرة ومتعددة ومتنوعة ، وتختلف الظروف الخاصة بكل منظمة ، الا انه يمكن تناول هذه المعوقات بصفة عامة على النحو التالى :

أولا : اختلاف المفهوم :

ذلك ان مفردات الاتصال انما تتكون من لغة وكلمات ومصطلحات والاتصال الجيد هو الذى يتفق فيه او يتوحد فيه (مفهوم) تلك اللغة بين المرسل والمستقبل ، ولا نعنى هنـــا باختلاف اللغـــة ، اختلافها من لغة لاخرى وانما نعنى بها اختلاف المفهوم فى اللغة الواحدة . وهذا ما يشير اليه ديموك ، حينما يقرر ان علماء الادارة العامة — مثل شستر برنارد — يركزون على (اللغة المشتركة) بين اطراف الاتصال وان نجاح الاتصال فى المنظمات ، يرجـــع الى هذا التوحد فى مفهوم اللغة ، ويشير الى التجارب والاستقصاءات التى تمت فى بعض المنظمات حـــول الاتصـــال ، والى ما يقرره العاملون — فى تلك المنظمات — من أن نجاح الاتصال فيها انمـــا يرجع الى ان قيادة المنظمة (تتكلم لغتنا) على حد تعبير هؤلاء العاملين (٤٦) .

وترجع صعوبة اللغة واختلاف مفهومها الى عدة اسباب :

١ — فقد يكون ذلك راجعا الى اختلاف البيئـــات واللهجات المستعملة .

٢ — وقد يرجع الى التخصص الدقيق ، الذى يؤدى الى

---

(٤٦) ديموك — المرجع السابق ص ٤٤٥ .

وجود مصطلحات معينة فى بعض التخصصات يصعب فهمها على التخصصات الاخرى •

٣ — وقد ترجع الى عدم سهولة التعبيرات ذاتها فى موضوع الاتصال ، فقد يترجم البعض أفكاره الى لغة او تعبيرات غامضة او مبهمة •

٤ — قد يكون ذلك راجعا الى عدم قدرة المرسل على شرح افكاره — وهذه موهبة ذاتية قد توجد فى البعض وقد لا توجد فى البعض الاخر — او الى عدم قدرة المرسل اليه — اصلا — على الفهم ؛ حتى ولو كانت اللغة بسيطة ميسرة •

٥ — وقد يرجع السبب ، الى اختلاف الثقافات بين المرسل والمستقبل •

وعلاج تلك المشكلة او الصعوبة — اختلاف المفهوم — يتم عن طريق الاتفاق على حد ادنى موحد من المفهوم للمصطلحات المتبادلة ، ومراعاة نوعية المستقبل ، والمتابعة التى تؤدى الى معرفة هل وصلت الرسالة — موضوع الاتصال ؟ وهل فهمت ؟ وما رد الفعل ؟ ويمكن ان تتم هذه المتابعة باللقاءات الشخصية وغير ذلك •

ثانيا : ظـــروف المنظمـة :

قد تؤدى ظروف المنظمة وظروف العمل فيها ؛ من حيث ضخامة حجم المنظمة وضخامة اعمالها ؛ وتشعب فروعها واقسامها وتباعدها مكانيا الى صعوبة الاتصال كالاتى :

١ — ذلك ان المنظمات الكبيرة تنقسم — بالطبيعة — الى مستويات ادارية متعددة ؛ وتوجد رئاسات متعددة لكل تلك المستويات وهذا كله يؤدى الى صعوبات فى الاتصال بين قيادة

المنظمة ومستوياتها — او بالعكس — او بين تلك المستويات بعضها البعض ٠

٢ — وقد يؤدى تشعب فروع تلك المنظمات — مكانيا — وتباعدها عن بعضها البعض قد يؤدى الى صعوبات معينة فى الاتصال ، ولا شك ان الانظمة المركزية شديدة التركيز تؤدى الى تفاقم تلك المشكلة ، ويمكن علاج ذلك — حسب الظروف — بواسطة اللامركزية الادارية ٠

٣ — وقد تكون الصعوبة راجعة الى شخصية الرئاسات ذاتها ؛ وميلها الى تركيز السلطات فى يدها ، وحصر سلطة اتخاذ القرارات — فى كل صغيرة وكبيرة — فيها ، مما يؤدى الى ضرورة الاتصال فى كل الامور ، والافراط فى الاتصالات يؤدى — على عكس ما هو متصور — الى فقد أهمية القيادة ، وعدم التمييز بين أهمية الموضوعات ، ويؤدى كل ذلك الى مشاكل معينة فى الاتصالات ٠ وبالتالى فان علاج ذلك يتم عن طريق الاستعانة بمبدأ (التفويض) كما سبق ان درسناه ٠

٤ — وينبغى الاشارة الى انه كما يؤدى الافراط فى الاتصالات الى صعوبات معينة ، فان ندرة الاتصالات ؛ تؤدى الى ذات الصعوبات (٤٧) ٠

ثالثا : العوامل النفسية :

١ — قد تؤدى شخصية رئيس المنظمة الانعزالية ، الى صعوبة الاتصالات ، والى تردد المرؤسين فى الاتصال به ٠

---

(٤٧) راجع دكتور عبد الغنى بسيونى عبد الله — اصول علم الادارة العامة — ١٩٨٢ ص ٣٩٠ ٠

٢ ـ وقد تؤدى شخصيته فى استقطاب بعض العـاملين ، وتقريبهم اليه ، والاستماع اليهم والى احجام الآخرين عن الاتصال بـه •

٣ ـ وقد تؤدى شخصية المرؤسين ذواتهم الى ذات النتيجة فهناك من المرؤسين من يتصفون بحب التقرب الى رئاساتهم والاتصال بهم ، وابلاغهم بما يعرفون اصلا انه يسعدهم ويرضى غرورهم ، حتى ولو كان ذلك على حساب اغفال الحقائق •

٤ ـ وقد يرجع ذلك ـ أى صعوبة الاتصال ـ الى محاولة العاملين اخفاء اخطائهم عند اتصـالاتهم فبديهى ان مثل هؤلاء العاملين مع مثل هؤلاء الرؤساء لن يظهروا خلال اتصالاتهم أوجه تقصيرهم او اخطائهم • وتشترك كل هذه المظاهر ، فى انها تتم فى جو نفسى غير سليم ، عكس المطلوب اصلا وهو ان يسـود المنظمات جو من الثقة ، وان الاكتفاء بالاتصالات الرسمية يساعد على سريان هذه الروح ـ روح الشك وعدم التفاهم والفواصل النفسية بين قيادات المنظمة وقواعدها وبين العاملين بعضهم البعض•

وهذا ما يشير اليه غالبية علماء الادارة والمهتمين بشئونها ، حين يقررون ـ مثل (رنسيس ليكرت) ـ الى ان الخوف والارتياب وفقد الثقة تشوه الاتصالات ، انه من الضرورى انه تسود الثقـة المتبادلة والاطمئنان بين افراد التنظيم فهذا أمر لازم اذا ما أريد لعملية الاتصال ان تعمل بكفاية ، ومثل (ديموك) الذى يشير الى فقدان الجـانب غير الرسمى والاكتفاء بالاتصـالات الرسميـة الروتينية ويعدد اراء خبراء المنظمات التى تقرر ان الاتصـالات الداخلية الروتينية تنقص الانتاج بما يسـاوى ملايين الدولارات وان الافراد الذين يعوزهم الحافز او معرفة السبب او الهدف

الذى يعملون من أجله ، ينتجون اقل مما اذا صبحوا على دراية كافية به ... وقد سبق ان اشرنا الى رأيه فى أن التنظيم الرسمى الذى لا يأخذ فى اعتباره العلاقات الاجتماعية ، يعد احد معوقات الاتصـــال الجيـــد وان الرهبـــة ــ من المرؤس نحـــو رئاســـته ــ تؤدى الى ذلك (٤٨) .

اننا نعتبر ان القـــائد الاداى الناجـــح ــ متى توافـــرت له الامكانات ــ يمكن ان يتغلب على هذه الصعوبات النفسية ــ بشرط الا يكون هو أهم اسبابها وهذا بديهى فى القائد الادارى الناجح ــ وذلك بأن يسود المنظمة جو من الثقة والود ، ان مجرد ابداء القائد للاهتمام بكل المتصلين به ــ مهما اختلفت مستوياتهم وحسن اصغائه ، ومروره على مواقع العمل ــ بصورة بعيدة عن طـــريق الرسمية المفتعلة التى تصاحبها مظاهر معينة ــ واختصار الطرق بعقد الاجتماعات فى الموضوعات التى تتطلب اتصـــالات كثيرة ، فيجمع كل الاطراف بدلا من الاتصال بكل منهم ، حتى يكونوا جميعا وجها لوجه فى مناقشات يجب الا يظللها الجو الرسمى وحده .

بالاضافة الى أهتمامه بمتابعة الاتصالات ، والتأكد من وصول موضوعاتها حية نابضة ، والتأكد من قيام الادارات الوسطى بدورها فى ان تكون موصلا جيدا ، وبثه للثقة فى نفوس العاملين وتشجيعهم على الاتصال ، مع مراعاة عدم تعارض ذلك مع مبدأ وحدة القيادة ــ كما سبق ان اوضحناه ــ كل ذلك يؤدى الى التغلب على معوقات الاتصال الى حد كبير ، وبالتالى الى علاج تلك المشكلة الهامة .. مشكلة الاتصال .

---

(٤٨) راجع رنسيس لبكرت ــ المرجع السابق ص ٩٩ وراجع ديموك ــ المرجع السابق ص ٥٧٨ ، ٤٤٧ .

المبحث الثاني

الاصـــــلاح الادارى

المطـــــــــلب الاول

مقومات الاصلاح الادارى

نتناول فى هذا المبحث أسس الاصلاح الادارى ، وما هى الروح التى يجب ان تهيمن على تلك الاسس . وغنى عن البيان ؛ اننا لن نتعرض لجوانب الاصلاح الاخرى الخاصـــة بالمجتمع والظروف السياسية والاقتصادية والاجتماعية فهذه امور تتناولها العلوم الاخرى المتخصصة ؛ ولكننا سنمس تلك الظروف اذا استلزم ذلك تناولنا لموضوعنا .

اولا : الاصلاح الادارى عملية شاملة :

وقد تناولنا من قبل بعضا من المشاكل الادارية – من الناحية الفنية – والقينا عليها بعضا من الضوء . ولا يمكن ان يتم حل هذه المشاكل او علاجها حلا او علاجا جزئيا ؛ فان العملية الادارية – كما اوضحنا من قبل – متشابكة متداخلة . ولذلك فان حل مشكلة جزئية سيؤدى الى حل جزئى – او مجرد مسكن مؤقت اذا صح هذا التعبير – ولكنه لن يعطى الاثر المطلوب كاملا . ذلك ان عدم حل المشاكل الاخرى او عدم اصلاحها ، سيؤدى الى ان يفقد الحل الجزئى لمشكلة معينة . معظم اثره .

ولذلك فان موضوع الاصلاح الادارى يتطلب نظـرة شاملة على المنظمة – بل المنظمات ومحاولة تقديم الحلول الجذرية لا الحلول الجزئية .

وقد يتصور البعض بأن اسلوب الحل الجزئى ، يتلائم مع ظروف المجتمعات الناميه ومع امكاناتها ، بينما يعد الحل الجذرى — او الشامل الكامل — مكلفا لها فوق طاقتها .

والحق : اننا نعتقد ان حل مشاكل المجتمعات الناميه ، انما يتطلب ضرورة دفع حركة التنمية فيها ؛ ولن يتحقق ذلك باجهزة ادارية متهالكة . ولن يتحقق الاصلاح لتلك الاجهزة الادارية ، بواسطة عملية (الترقيع) فهذه هى المشكلة التى يراد بها اصلاح مشكلات المنظمات العامة ! وانما يتحقق الاصلاح بالحلول الكاملة الشاملة لتلك الاجهزة .

وليست تلك الحلول بالامر المستحيل ، اذا صدقت النوايا ، وتوفر الاقتناع ، وتضافرت الجهود .

صحيح ان الظروف الاجتماعية والاقتصادية لتلك المجتمعات ؛ تحاط منظماتها بمعوقات تؤدى بتلك المنظمات سيئة الاداء الى ان تزداد سوءا ، ولكن اليأس من الاصلاح اصلا ، أو التحجج بظروف تلك المجتمعات ، او القول بقصور تلك الظروف — الاقتصادية على وجه الخصوص — عن القيام بعملية الاصلاح الادارى الشامل ، كل ذلك سيزيد تلك المجتمعات المختلفة تخلفا ؛ فى وقت تسير فيه حركة تقدم الدول المتقدمة بسرعة رهيبة ، مما سيؤدى فى النهاية اذا لم تتم عملية الاصلاح الشامل — الى ازدياد الهوة والمسافات بين كل من الدول المتقدمة والدول المتخلفة .

ولقد بينا من قبل أن عملية الاصلاح الادارى ، ليست بالعملية السحرية ، انها لا تحوى طلاسما واسرارا غامضة ، وانما مرد الامر الى ارجاع الاشياء الى اصولها وتفحصها على ضوء الاصول الصحيحة والسليمة لعناصر العملية الادارية وعلى ضوء التوجيهات النسبية لعلم الادارة العامة .

ثانيا : الاصلاح الادارى عملية مستمرة :

ولا يتصـــور احد — وينبغى له ألا يتصور — ان الاصـــلاح الادارى عملية لاحقة على اقامة المنظمات العامة ، ذلك ان الكائن الحى — والاشياء عموما من باب أولى — محتاجة دائما لعمليات الاصلاح النفسى والعضوى — بحسب النوعيات المختلفة للمراد اصلاحه .

ومشكلة المشاكل فى مجال المنظمات الادارية العامة : انهـــا تؤجل التفكير فى الاصلاح ، الى ان تظهر العيوب والمشاكل .

والمنطق السليم يفترض أصلا حدوث مشاكل معينة ، ويفترض ان يتم (التخطيط) على اساس افتراض حدوث هذه المشاكل ثم يضع لها الحلول المناسبة مسبقا . كما ان المنطق السليم يفترض ان عملية الرقابة — بمعنى المتابعة كما سبق ان اوضحناها — تقوم بالدور الباقى ، وهو ملاحظة اية مشاكل جديدة ؛ لم تشملها دائرة (التنبؤ المستقبلى) فى التخطيط ، وسرعة العمل على اصلاحها بالاضافة الى متابعة ظهور واصلاح المشاكل التى توقعها (التخطيط) اصلا . من هذا المنطلق منطلق الايمـــان « بأستمراريـــة » فكرة الاصلاح ، يمكن علاج كثير من المشاكل منذ ظهورها ، بدلا من تركها تتضخم وتتراكم ، مما يعوق عمليات الاصلاح ذاتها .

ثالثا : الاصلاح الادارى يرتبط بالبيئة :

من البديهى ان القيام ببذر أيــة بدور فى غير تربتها . لن يثمر الثمار المرجوة ولذلك فانه يلزم التنبيه ــ بالحاح ــ الى ان وجود أفكار معينة تصلح فى بيئة ، معينة لا يعنى صلاحيتها لبيئة أخــرى .

وعلى ذلك فان مسألة الحلول الجاهزة المستوردة ، قد تصلح فى مجالات المادة والآلة الى حد معين ــ ولكنها لا تصلح بالضرورة فى مجالات الانسان . والادارة فى اعتقادى . هى الى حد كبير ــ انسان ونظم . ولذلك فان أولى خطوات الاصلاح ، هى تفجير الطاقات الكامنة فى الانسان ، وبث روح الحماس فيه ولن يتأتى ذلك الا بالتعامل معه من خلال شخصيته التى تكونت فى بيئة معينة ، وتاثرت بافكار ومعتقدات وتقاليد معينة .

وبالمثل فان النظم التى تصلح لهذا الانسان ، ينبغى ان تكون متوافقة مع شخصيته وبيئته .

ولا يعنى هذا الوقوف فى وجه التجديد ، أو محاولة تعديل المفاهيم لدى هذا الانسان الى الاصلح . ولكننا نقصــد ان تلك المحاولة ينبغى ان تتصل بافكاره وقيمه برباط معين ، والا تنفصل من تلك الافكار القيم انفصالا تاما .

ولربما كان ما نقوله هو ترداد لما قرره استاذنا الدكتور عبد الحميد متولى ، من انه يجب علينا الا ننقل الافكار والنظم من مجتمع آخر الى مجتمعنا ، بأمل اصلاح تلك المجتمعات ، بل ينبغى ان ننتقل نحن أولا الى تلك الافكار ، لكى نعرف مسبقا هل تصــلح لنا أم لا .

وهذا هو ما يقرره أيضا تقرير الخبيرين الأمريكيين « لوثر جيليك » و « جيمس ك • بولوك » اللذين استدعتهما الحكومة المصرية سنة ١٩٦٢م لدراسة الانظمة الاداريه بمنظماتها العامة ، فقد قررا في تقريرها انه لا يمكن بحث خطط لاعادة تنظيم الجهاز الادارى للدولة ، أو أى جزء منه بمعزل عن التعرف على التيارات العامه التى تسود حياة الامة ،والمعتقدات الاساسية التى تدين بها ••• وأن صلاحية الجهاز الادارى ليست بأساليبه تنظيمه فقط ، ولكن أيضا بمعتقدات وقيم العاملين فيه ، لذلك لابد من دراسة ثقافة الامة ذاتها ، وفهم المعتقدات والقيم التى تسير عليها الامة فى حياتها •

رابعا : عملية الاصلاح الادارى أساسها الاقتناع

سبق ان أشرنا كثيرا عند دراسة الصعوبات التى قد تعترض تنفيذ عناصر العملية الإدارية ، أشرنا الى ضرورة اقتناع العاملين فى المنظمات العامة — رؤساء ومرؤوسين بجدوى تلك العناصر •

ان القيام بعمل ما دون اقتناع [illegible] البحر او أن نزرع الهواء ! وبالمثل فان عملية الاصلاح الادارى ينبغى ان يتوفر لها الاقتناع الصادق من الجميع •

ولذلك فان الاصلاح ينبغى ان تسبقه [illegible] تتمثل فى شرح الفكرة وجدواها ، وفوائدها — على [illegible] وافرادها — بل وشرح تلك الافكار للجمهور ، فالمنظمات لا تعمل بدون جمهور ، ولا تتفوق فى عملها الا [illegible] ولذلك فى مهمة العلاقات العامة [illegible] [illegible] عملية [illegible]

المنظمات واختيار اصلاح تلك المنظمات ، لكى تنهض برسالتها فى تقديم الخدمات للجمهور بصورة متفوقة •

خامسا : الاصلاح الادارى عملية اداريه :

والاصلاح الادارى لا يخرج — بدايه ونهايه — عن ان يكون عملية ادارية مستمرة ، مثلها مثل العملية الاداريـــة التى شرحنا عناصرها من قبل • فهى — عملية الاصلاح الادارى — انما تتكون أيضا من تخطيط وتنظيم قيادة (تنسيق وتوجيه) ورقابة •

ويحوى كل عنصر من عناصرها ، تلك التوجيهات التى تحدثنا عنها من قبل ويسترشد — أو ينبغى ان يسترشد — بكل المقومات اللازمة لنجاح كل عنصر • ولذلك فليس غريبا ، اننا قلنا من قبل ان عملية الاصلاح الادارى ، تبدأ بأرجاع كل عنصر من عناصر العملية الادارية الى أصوله الاولى ، ثم تفحصه : لبيان أوجـــه القصور او الخلل فيه ، ومحاولة علاجه جذريا ، على ان يتم علاج بقية العناصر فى ذات الوقت • وبذلك تنتظم الادارة مرة واحدة •

سادسا : الاصلاح الادارى عملية جماعية :

يخطىء من يتصور ان الاصلاح الادارى ، انما هو مهمة القيادة فحسب بذلك ان دور القيادة دور رائد لا شك فيه ؛ ولكنه لا يغنى ابدا عن الادوار الاخرى ، التى يقوم بها — او يجب ان يقوم بها — كل العاملين •

ان واجب القيادة فى عملية الاصلاح ان تكون المثل والقدوة المخلصة التى يقتدى بها العاملون ، وان تشرح للعاملين خطوات الاصلاح وادوارهم فيها ، وأن تبث روح الحماس فى نفوسهم

للعمل الجماعى فى سبيل انجاز هذا الاصلاح فان تهاون اى من العاملين فى القيام بدوره المطلوب منه فى عملية الاصلاح باخلاص وحماس — لن يؤدى الا الى تاخر عملية الاصلاح على الاقل ، ان لم يكن عدم تحقيقها بالصورة المطلوبة ، ان مثله فى ذلك مثل العامل البسيط الذى يقتصر دوره على مجرد احكام تثبيت مسمار بسيط فى جزء ما من الة كبيرة ، ولنتصور مدى ما يحدث لتلك الالة الضخمة او المعقدة — سفينة فضاء او طائرة ، او آلة مصنع مثلا — ان لم يتم احكام تثبيت كل الاجزاء البسيطة بها .

المطـــــلب الثـــانى

مجالات الاصلاح الادارى وأجهزته

مجالات الاصلاح وابعاده :

تتعدد المجالات التى يباشر فيها الاصلاح دوره ، ويمكن ان نعدد أمثلة لتلك المجالات كالاتى :

أولا : القيـــادة :

أن اى اصلاح يرجى منه ان يحقق اهدافه ، انما يبدأ — ويجب ان يبدأ — بالرأس ، نقصد رأس او رؤوس المنظمة العامة ، نعنى بذلك قيادة المنظمة او مستويات الادارة العليا بها ، وينصرف ذلك — الى حد ما — الى رؤوس المستويات الادارية الوسطى .

ان اختيار قيادة المنظمة اختيارا سليما ، دون تأثر بالعوامل الاخرى التى تؤثر فى ذلك الاختيار مثل الوساطة او المحسوبية

والعوامل الشخصية . وعدم الاعتماد حتى على مبدأ الشهادات العلمية فحسب ؛ لتقرب من الاختيار السليم يؤدى الى نتائج مؤكدة .
ولن نكرر هنا ما سبق ان قررناه من قبل من صفات القائد الناجح واسس القيادة الديمقراطية ؛ ومن ضرورة ان يكون القائد قدوة لبقية العاملين معه ؛ وكذلك ان نوفر له من السلطة والامكانات قدر ما نحمله من المسئوليات وبديهى أنه ينبغى ان يتوفر للقيادة الاقتناع الكامل بعملية الاصلاح ، والقدرة على القيام بدورها فيها . والمقدرة على نقل هذا الاقتناع الى نفوس العاملين .

ثانيا : العاملون :

ينبغى ان تمتد عملية الاصلاح الادارى ؛ ليس فقط لتشمل أسس اختيار العاملين وتعيين العناصر الصالحة ، والاهتمام — ابتداء — بتربية الكوادر الادارية سواء بتعديل مناهج التعليم ، وتطعيمها ببعض النواحى العلمية والعملية التى تؤدى الى تخريج عاملين ممتازين فى مجال الادارة أو اية مجالات أخرى أو بالاهتمام بالتدريب المستمر ، وعقد دورات تنمية القدرات الادارية . ولكن لتشمل عملية الاصلاح أيضا ، اصلاح الاحوال الوظيفية للعاملين ، ان الانسان المتعب — نفسيا وماديا — لن يرجى منه جهد ممتاز ولا ابتكار ولا حماس . ولذلك فان عملية الاصلاح ، ينبغى لها أن تتم باصلاح أحوال هؤلاء الذين يتم على أكتافهم البناء .

وقد سبق ان نبهنا الى ضرورة اشباع الحاجات المعنوية للعاملين ، كوسيلة من وسائل القيادة الديمقراطية .

وهذا ما يقرره تقرير الخبير الانجليزى سنكر A.R. Sinker. الذى استدعته الحكومة المصرية سنة ١٩٥٠ لدراسة شئون الموظفين

وتقديم اغراضه . حيث يقرر ... انخفاض مستوى الاجور عن مستوها فى الشركات والاعمال الخاصة ، يحس العاملين بالحكومة ضيقا لعدم تمكنهم من المعيشة فى مستوى معقول . وان رد فعل ذلك يظهر فى عملهم فى صورة انخفاض الانتاج او قلة المبالاة بالعمل وعدم الشعور بالمسئولية تجاه الجماهير .

كما ان استعمال سلاح النقل والترقية ، لارضاء بعض الافراد والتنكيل بالبعض الاخر ، بغض النظر عن المصالح الحقيقية للدولة، أو تأثرا بالمحسوبية كل ذلك يؤدى الى تحطيم معنويات العاملين (٤٩) وهذا ما قرره الخبيران الامريكيان جيليك وبراونلو فى تقريرهما سنة ١٩٦٢ .

ثالثا : التنظيم والنظم :

أما عن التنظيم كعنصر من عناصر العملية الادارية ، فيكفى ان نذكر بما سبق ان قررناه من قبل عندما تحدثنا عن التنظيم وعن اسسه والمبادىء (أو التوجيهات) التى يمكن الاهتداء بها فى عملية التنظيم . وكذلك المشاكل والصعوبات التى تقابل التنظيم ، وعوامل نجاح هذا العنصر الهام من عناصر العملية الادارية .

أما عن النظم ، فنقصد بها القوانين واللوائح الوظيفية التى تحكم المنظمات العامة . فمعظم القوانين واللوائح التى تحكم الاجهزة الادارية ، اما انها غديمة بالية لم تمسها يد التغيير والتطوير منذ صدورها لكى تلائم الحاضر ، واما متداخلة متضاربة

---

(٤٩) انظر دكتور عادل حسن ودكتور مصطفى زهير ـ الادارة العامة ـ مرجع سابق ص ٢٢٣ .

كثرة ما ادخل عليها من تعديلات ، دون تنسيق بين هذه التعديلات •
ولذلك فمن الواجب ان يتم فحص هذه القوانين — فى فترات متوالية — والغاء مالم يعد يواكب الظروف الجديدة ، او تعديله ، على ان يكون ذلك متسقا مع بقية القواعد ، او استصدار تشريعات جديدة متكاملة تواكب عمليات الاصلاح •

رابعا — التنظيم وطرائق العمل :

وهو ما يتفق عليه Ohganization and methods ويشاع باختصار بحرفى O. and m والمقصود به محاولة تحسين كل ما يعلق بكيفية إنجاز الوظيفة الادارية لاسيما الجوانب الخاصة بالاجراءات ، والمجال الغالب له ينصب — كما يقول الدكتور الطماوى — على العمليات التفصيلية فى نطاق العمل الادارى بالادارات السفلى وبالرياسات التى يناط بها الاشراف على هذا النوع من العمل بالادارات الوسطى •

ولا يختلف مفهوم هذا الاصطلاح ، عما سبق ان قررناه من ان بداية الاصلاح هى تفحص الجهاز الادارى ، ولكنه هنا يركز على الاجراءات فيردها الى عناصرها الاساسية ، تمهيداً لاختصارها والغاء ما يلزم منها ، واعدام الروتينيات المملة التى لا فائدة من اتباعها •

— وفى هذا المجال يقوم (المحللون الاداريون) بعملية تصفية الادارات بالجهاز الادارى ، ولاجراءاته ، التى من الضرورى انها

---

(٥٠) انظر فى ذلك الدكتور سليمان الطماوى — مبادىء علم الادارة العامة ١٩٧٢ ص ٦٧ — ٣١٠ •

تكاثرت وتضخمت بمرور الزمن واكتسبت نوعا من الحساسية لدى العاملين •

ومن أهم ما يقوم به هؤلاء الخبراء هو دراسة التصميم المادى لمكان العمل وهذه في اعتقادى من ابسط الامور ، واهمها فى ذات الوقت ، لتيسير القيام بالعمل ورفع الروح المعنوية للعاملين • وكثيرا ما تهمل المنظمات فى المجتمعات النامية مثل هذه الامور رغم اهميتها •

ان ملاحظة عوامل الاضاءة والتهوية ، وترتيب الاماكن والمكاتب والمقاعد والعناية بالنواحى الجمالية فى أماكن العمل ، وعدم اكتظاظ المكاتب بالعاملين ، كل هذه الامور قد يحسبها البعض أمورا غير هامة ، او يحسب الاهتمام بها وتعديلها نوعا من الترف ، الذى يوجد ما هو أولى منه بالتفكير والعناية فى المجتمعات النامية• الا انه قد ثبت بالتجربة اهمية مثل هذه الامور ، كما ثبت فائدتها التى تعود على العاملين بالراحة النفسية ومن ثم تعود على الانتاج والاداء بالارتقاع والتفوق •

أجهزة الاصــلاح :

يمكن ان يتولى الاصلاح :

١ ــ القائد الادارى :

٢ ــ اللجان التى تشكلها المنظمات او رئاستها للاصلاح •

٣ ــ خبراء التنظيم العاليون الذين يستقدمون لهذا الغرض، ويمكن ان تشكل اللجان منهم ومن قادة المنظمات او المختصـين بعمليات الاصلاح فى الدولة •

٤ — ان تتام هيئات مركزية للتنظيم والاصلاح على مستوى الدولة .

وبالنسبة للتجارب المقارنة ، فقد شكلت لجان متعددة في الولايات المتحدة الامريكية — على سبيل المثال — مثل لجنة (كروكريل) التى انشأها مجلس الشيوخ الامريكى ، ولجنة (كيب) التى انشاها روزفلت ، ولجنة (تافت) لكفاية والاقتصاد ، ولجنة (هوفر) الاولى سنة ١٩٤٧ ولجنة (هوفر) الثانية سنة ١٩٥٣ (٥١) .

ومثل اللجان التى تشكلها الحكومة المصرية ، ابتداء من ١٨٧٨ ، ومثل اللجنة العليا للاصلاح الادارى سنة ١٩٦٦ ، ومثل مؤسسة فورد التى اوكلت اليها الحكومة السعودية ١٩٦٤ دراسة مشكلة الاصلاح الادارى بها ، وقدمت المؤسسة تقريرا يبين نواحى الضعف ومقترحاتها بشأن الاصلاح ، ومثل استعانة الحكومة الاردنية بهيئة الامم المتحدة سنة ١٩٥٣ لدراسة أوضاع الاجهزة الادارية .

وقام أحد خبراء الهيئة الاخيرة بتلك الدراسة وقدم تقريرا عن ذلك أدى الى انشاء ديوان الموظفين بالاردن ١٩٥٥ ومثل هيئة الاصلاح الادارى بلبنان سنة ١٩٥٨ (٥٢) .

ومن اهم وسائل الاصلاح انشاء اجهزة مركزية تقوم بمتابعة المنظمات ودراسة اسس التعيين والنظم الوظيفية ، وعقد الدورات

---

(٥١) انظر دكتور عبد الكريم درويش — المرجع السابق ص ٥٣٠ وما بعدها
(٥٢) انظر دكتور عادل حسن — المرجع السابق — ص ٢٣١ .

التدريبية . واقتراح التشريعات الخاصة بالموظفين وبالمنظمات العامة وقيادة عمليات الاصلاح الادارى •

وقد اهتمت الدول العربية . بانشاء هذه الاجهزة المركزية ؛ مثل ديوان الموظفين فى مصر سنة ١٩٥١ والذى الغى وحل محله الجهاز المركزى للتنظيم والادارة سنة ١٩٦٤ وديوان الموظفين بالاردن سنة ١٩٥٥ ومجلس الخدمة المدنية العراقى سنة ١٩٥٦ ومثل ديوان الموظفين فى الكويت الذى انشاته الدولة سنة ١٩٦٠ لكى يقوم بالاشراف على شئون الموظفين ، ويختص هذا الديوان بالاتى :

١ ــ اقتراح القوانين الخاصة بالتوظيف •

٢ ــ الاشراف على تنفيذ القوانين الخاصة بالتوظف •

٣ ــ تقدير القوة العاملة لكل جهاز ادارى •

٤ ــ توصيف مسئوليات وواجبات كل وظيفة ، وترتيبها من حيث اهميتها بالجهاز الادارى •

٥ ــ وضع نظم سليمة لاختيار وتعيين افضل الافراد للوظائف العامـــــة •

٦ ــ وضع النظم الخاصة بتدريب الموظفين والاشراف على تنفيذه •

٧ ــ الاشـــراف على ادارات شـــئون الموظفين بالوزارات والمصالح من الناحية الفنية •

